

住民主体による地域コミュニティ づくりに関する実証的研究

2014年3月

宮 田 隆 弘

は し が き

建設産業は、国土の基盤づくりを担う基幹産業であり、ものづくりをとおして、その時代の文化を後世に伝える大切な役割を果たしている。

私たちは、建設技術をひとつの文化として捉え、先人が長い歳月をかけて、いつくしみ醸成した文化にふれ、その中からさまざまな教訓を得ようとしている。古来、その時代を反映する建設事業（開発計画から事業に関係した技術者も含めて）を取り上げ、建設技術の今日的意義を考えてみよう。

技術の進歩は、古きをたずね新しきを知るという“温故知新”の精神で発展し、国土基盤を構築する技術も歴史的な遺産に着目することに重きがおかれるようになった。

戦後、高度経済成長期に至るまでの社会基盤施設は、機能性・効率性を重視しながら量的拡大を図る中で、工業生産の増大に努めてきた時代であった。

しかし、経済成長速度もピークに達した頃（1970 年代）から、人々は今日の繁栄が、公害や自然破壊の大きな代償のうえに咲いた生活文化であることに気づきはじめた。同時に、人々の価値観は、社会基盤にも美しい国土にもふさわしく、私たちを取り巻く中山間地域・沿岸地域・市街化地域が後世においても誇りをもてるような質の高い地域を求めるようになった。

今日では、環境と自然に対するシビックデザインが重視され、快適な環境を育む街並や水辺の景観など、アメニティの回復をめざした社会基盤施設の構築への時代へと移ってきた。

また、持続可能な地域社会を目指して各種の災害に対処する建設技術の果たす役割が問われている。

私たちの豊かな生活は、限りある自然の恵みである資源・エネルギーによって支えられている。人と自然、人と環境の共生できるエコポリス（生態系循環型都市システム）の形成のためには、省資源、省エネルギーをどのように進めていくか、その方策にかかっている。

2014 年 3 月

目 次

はしがき

序 章

1. 1. 研究の背景と目的	1
1. 2. 中山間地域の活性化	2
1. 2. 1. はじめに	2
1. 2. 2. 中山間地域の集落再生と直接支払制度について	3
1. 3. 沿岸地域の防災まちづくり	3
1. 3. 1. はじめに	3
1. 3. 2. 南海トラフ地震	3
1. 3. 3. 東日本大震災の教訓と避難	4
1. 3. 4. 津波災害が予想される沿岸集落における 持続的まちづくりへの住民意識分析	4
1. 4. 高知市のまちづくり条例と住民行政協働型コミュニティ計画	5
1. 4. 1. はじめに	5
1. 4. 2. 実践プロファイル分析による, 住民行政協働型コミュニティ計画の成果と課題	6
1. 4. 3. 成果や課題の要約	6
1. 5. 本書の構成	7
1. 5. 1. 現状と課題	7
1. 5. 2. 本論文の構成	8

第 1 編 中山間地域の活性化

第 1 章 中山間地域の集落再生	15
1. 1. はじめに	15
1. 1. 1. 研究の目的	15
1. 1. 2. 本研究に関する既存の研究	15

1. 2.	研究の方法	16
1. 2. 1.	研究対象地の概要と調査・研究の方法	16
1. 3.	アンケートに基づく調査結果	17
1. 3. 1.	2 集落の営農条件	17
1. 3. 2.	集落文化活動	20
1. 4.	集落協定の考察	21
1. 4. 1.	集落協定と集落属性	21
1. 4. 2.	直接支払制度導入後の耕作放棄地の推定	22
1. 4. 3.	回帰式の検討	24
1. 5.	まとめ	24
第 2 章	中山間地域等直接支払制度による集落の変容と新政策への対応	26
2. 1.	はじめに	26
2. 2.	研究の方法	26
2. 2. 1.	研究対象地の概要と調査・研究の方法	27
2. 3.	アンケートに基づく調査結果	28
2. 3. 1.	圃場条件から見た作業困難点の経年変化	28
2. 3. 2.	耕作者の年齢構成と後継者の現状	28
2. 3. 3.	集落周辺の自然・生活環境に関する思い	30
2. 3. 4.	農業生産の展開における日ごろの思い	30
2. 3. 5.	住民の定住に関する思い	31
2. 3. 6.	農地の流動化が進まない理由	31
2. 3. 7.	希望する受託者	32
2. 3. 8.	直接支払制度の効用	32
2. 3. 9.	「食料・農業・農村基本計画」	33
2. 4.	集落の高齢化と集落文化活動	33
2. 4. 1.	高齢化の進行に伴う農作業への影響	33
2. 4. 2.	集落文化活動	34
2. 5.	担い手支援と集落営農	34
2. 5. 1.	中山間地域等直接支払制度の見直し	34

2.5.2. 集落営農	35
2.6. 直接支払制度による耕作放棄の推移	35
2.6.1. 集落協定締結率の限界	35
2.6.2. 直接支払制度導入後の耕作放棄地の推定	36
2.6.3. 回帰式の検討	37
2.7. まとめ	38

第2編 沿岸地域の防災まちづくり

第1章 防災まちづくりによる生活空間の創出

——高知市御畳瀬地区の事例として——	43
1.1. はじめに	43
1.2. 研究の方法	44
1.2.1. 研究対象地の概要と調査・研究の方法	44
1.2.2. アンケート調査とフィールドワークの概要	45
1.3. アンケートによる自然災害発生への住民意識	46
1.3.1. 集落の見聞から得られたこと	46
1.3.2. アンケート調査の実施	48
1.4. 津波防災体制の構築	50
1.4.1. 津波災害警戒情報システム	50
1.4.2. 自助・共助を軸とした公助の支援による震災対策	50
1.4.3. 震災へのハード・ソフト対策	51
1.4.4. 災害弱者への避難対策	51
1.5. 自主防災組織の結成	51
1.5.1. 組織の形態	51
1.5.2. 自主防災組織の母体	52
1.5.3. 活動内容	52
1.6. おわりに	53

第2章 沿岸地域の津波災害が予想される集落における

持続的まちづくりへの住民意識分析	55
2.1. はじめに	55
2.2. 対象地区における防災・まちづくりの課題と本研究のアプローチ ...	57
2.2.1. 研究対象地区の概要	57
2.2.2. 調査データの適用される対象地区	59
2.2.3. 対象地区における防災活動の概要	61
2.2.4. 対象地区におけるまちづくりの課題	62
2.3. 住民意識調査の概要と集計分析結果	64
2.3.1. アンケート調査の概要	64
2.3.2. 防災意識	65
2.3.3. まちづくりへの意識	67
2.4. 地域住民意識の構造分析	68
2.4.1. 因子分析による潜在意識変数の探索	69
2.4.2. 潜在意識間の相関関係	70
2.4.3. 共分散構造分析による潜在意識の関連分析	71
2.5. 分析のまとめと課題	75
2.6. 対象地域の持続的まちづくりに向けて	76

第3編 条例に基づくコンパクトなまちづくりのプロファイリングによる分析

——高知市コミュニティ計画の取り組みから——

第1章 住民主体のまちづくりを支援する条例の制定	81
1.1. はじめに	81
1.1.1. 研究の目的	81
1.1.2. 本研究に関する既存の研究	81
1.2. 高知市コミュニティ計画	82
1.2.1. コミュニティづくりの流れ	82
1.2.2. 行政による組織の育成	83
1.2.3. コミュニティ計画の地区割と進捗状況	85
1.3. 研究の方法	85

1.4.	分析過程と結果の考察	86
1.4.1.	コミュニティの重点整備事項に関する概要	86
1.4.2.	都市基盤，環境，社会をアイテムとする コミュニティ指向性の分析	88
1.4.3.	都市計画による区域区分から見た住民ニーズ	89
1.4.4.	聞き取り調査による結果の概要	91
1.4.5.	高知市里山保全条例	93
1.5.	住民主体のコミュニティ活動が展開できる条例の提案	95
1.5.1.	高知市まちづくり条例の概要	96
1.5.2.	具備すべき条例の内容	97
1.6.	都市政策の基本的な課題	99
1.7.	進む中心市街地の空洞化	99
1.8.	コンパクトなまちづくりの方向	100
1.9.	まちづくり三法について	100
1.10.	コンパクトシティへの発想	101
1.11.	まとめ	101

第2章 実践プロファイル分析による住民行政協働型コミュニティ計画の成果と課題

	～高知市コミュニティ計画の取り組みから～	104
2.1.	はじめに	104
2.2.	コミュニティ計画の経緯と本研究のアプローチ	105
2.2.1.	コミュニティ計画の経緯と研究対象の特徴	105
2.2.2.	「実践のプロファイル分析」の適用	107
2.3.	高知市コミュニティ行政の変遷	108
2.3.1.	第1期 コミュニティ行政の黎明	108
2.3.2.	第2期前期 コミュニティ行政の体制づくり	110
2.3.3.	第2期後期 コミュニティ行政の進展	110
2.3.4.	第3期 コミュニティ行政の再構築へ	110
2.4.	高知市コミュニティ計画の概要	111
2.4.1.	コミュニティ計画作成の体制づくり	111

2.4.2.	地区カルテの作成	111
2.4.3.	まちづくりパートナーの編成	111
2.4.4.	地区懇談会（23行政区）の実施	112
2.4.5.	地区整備計画の策定	112
2.4.6.	コミュニティ計画策定市民会議	112
2.4.7.	コミュニティ計画推進市民会議	112
2.4.8.	秦地区での事例	113
2.5.	実践プロファイリングによる実態分析	114
2.5.1.	コミュニティ計画の発足	116
2.5.2.	まちづくりパートナーとしての参加	116
2.5.3.	計画策定委員会の運営	117
2.5.4.	推進市民会議への移行と行政支援体制	118
2.5.5.	推進市民会議の行政内認知	119
2.5.6.	市民会議の課題	120
2.5.7.	市民会議の持続性	120
2.6.	考察とまとめ	121
2.6.1.	市民会議における行政職員の参加の意義	121
2.6.2.	市民会議のリーダーと継続性の課題	122
2.6.3.	コミュニティ再構築計画の展望	123
2.6.4.	自発的活動体としての住民組織に向けて	124

終 章 各編のまとめとその結論

1.1.	「第1編 中山間地域の活性化」のまとめ	129
1.1.1.	研究の舞台となる大豊町	129
1.1.2.	日本の農業の再生	129
1.1.3.	中山間地域直接支払制度	129
1.1.4.	集落営農の取り組み	130
1.1.5.	減反による生産調整	130
1.1.6.	まとめ	131
1.2.	「第2編 沿岸地域の防災まちづくり」のまとめ	131

1.2.1.	研究の舞台となる御畳瀬	131
1.2.2.	アンケートに見る集落の営み	131
1.2.3.	アンケートに見る持続的まちづくり	132
1.2.4.	まとめ	133
1.3.	「第3編 条例に基づくコンパクトなまちづくりの プロファイリングによる分析」のまとめ	133
1.3.1.	研究の舞台となる高知市	134
1.3.2.	高知市まちづくり条例	134
1.3.3.	プロファイリングによる分析と課題	135
1.3.4.	まとめ	135
1.4.	結 論	136
1.4.1.	中山間地域の活性化について	136
1.4.2.	沿岸地域の防災まちづくり	137
1.4.3.	市街化区域のあり方	137
あとかき		139

序 章

序 章

1.1. 研究の背景と目的

全国総合開発計画から戦後の経済の発展を見れば、わが国は、戦後の疲弊した国土に相次ぐ自然災害が重なり、荒廃した国土と化したが、時宜を得た国土政策により基盤整備が着実に伸び、高度経済成長の方向に進めることができた。

1956 年頃から高度経済成長期に入り、1962 年に「全国総合開発計画」¹⁾ が策定された。その背景は、「国民所得倍增計画（1960 年）」が提案され、経済成長に伴う大都市への人口、産業の集中が顕著になり、地域格差是正のための「拠点開発構想」により、地域に開発拠点を配置し、周辺地域の特性を生かしながら開発を進め、地域間の均衡ある発展の実現を目指した。このための実現の施策として「新産業都市建設促進法（1962 年）」、「工業整備特別地域整備促進法（1964 年）」、「山村振興法（1965 年）」等の法律の制定がなされた。

以来、時代の変遷につれて、合わせて 6 度の全総が策定された。全総計画は、戦後一貫して開発による量的拡大を図る経済発展を優先していたため、第四次全国総合開発計画²⁾ まで地域間の所得格差は抜本的な解消を見ることができなかった。第 5 回目の全総では、これまでの計画とは一線を画し、新しい長期的な視点に立つ利用・開発・保全の調和した指針とするため、それに応えるものとして、第五次全総計画とせずに、国土に明るさと潤いを持たせる「21 世紀の国土のグランドデザイン」³⁾ と呼ぶことにした。

国土計画の第六次全総計画に相当する国土形成計画⁴⁾ は、その根拠法である国土形成計画法に基づくものである（国土総合開発法の改正により、2005 年に成立した）。この計画の枠組みは、全国計画と広域地方計画によって形成されている。

現在、新しい国土像として、全国の多様な地域をブロック（圏）に分け、その広域ブロックが互いに自立的に発展し、暮らしやすい国土の形成を図ろうとする道州制⁵⁾ が提案されようとしている。全国の農山漁村地域では、国土形成計画法に基づき自己のブロックの特長を生かした地域づくりが模索されている。

本研究では、中山間地域⁶⁾（高知県大豊町）、沿岸地域⁷⁾（高知市御豊瀬）、市街化地域⁸⁾（高知市）の特徴を理解する中で、住民主体による地域コミュニティづくりを探り、地域の特長を生かした持続可能なまちづくりの創出を図る。ここでは共生を目指す、まちづくりの視点

から、都市住民には、農山漁村の持つ美しい景観、多自然のゆとりある生活などが評価され、農山漁村の住民からは、都市の持つ集積の魅力が享受できるよう、都市と農山漁村がコミュニケーションを交わす中で、情報を共有することにより、各地域での活性化に繋ぐようにする。

1.2. 中山間地域の活性化

1.2.1. はじめに

近年の農業・林業をはじめとする1次産業の衰退が中山間地域の経済面や社会面に影を落としている。

高度経済成長期に都市に向かった若者たちは、団塊の世代に当たり定年退職を迎えているが、山野の荒廃したところへ帰耕する人々は少ない。そのため親の高齢化とあいまって、集落には不在地主の土地が多くなり、集落の小規模化が進んでいる。

中山間地域では、主要な産業である農業と林業の採算性の低下等により、土地所有者の耕作意欲や森林の施業意欲が減退し、農地の粗放化、森林の荒廃が進んでいる。このような状況の中で、地域に有する資源の見直しを行い、生産・流通・加工のコストダウンと需要の確保によって6次産業化を図り収益向上を実現することが求められている。

このような現状から、わが国の農林業を守るためには、思い切った農地や森林の利用改革が必要ではないかと思われる。

農業に意欲と能力のある認定農業者^{*1}がまとまった農地を安定的に活用できる仕組みこそ、積極的な農業に転じて、収益を向上させる土壌となるはずである。同様に、林業においても森林施業や経営の集約化、安定的な原木供給、需要者のニーズに応じた供給体制を構築することが地場産業の活力の維持につながるものと考え、そのためには、農地・林地の流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種の施策の実施が必要になる。

上記、農地集約という視点から、集落営農^{*2}という活動が広く行われるようになった。この活動は、集落等地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同で行う営農活動である。活動を効率的に進めるためには、この組織を任意の組織に終わらせずに、集落を一つの経営体として経営を可能とする農業生産法人^{*3}への育成を推進していくことである。

1.2.2. 中山間地域の集落再生と直接支払制度について

本研究の目的は、条件不利地域の地域振興策として中山間地域等直接支払制度⁹⁾の効用などにより集落の変容について明らかにし、同時に集落営農により雇用の創出や生産性の向上にどのようにつながっていくかを分析しようとしたものである。

中山間地域では、地域の基幹産業である農林分野の就業の場が減り、地域人口は、生産性の高い都市に移動を余儀なくされ、地域間格差が大きくなりつつある。したがって、過疎化・高齢化が進行する山村集落の活性化を図るには、定住条件の整備等による魅力付けの検討が必要になってきた。研究の手順には、急激な過疎化が進む大豊町の対照的な2集落を対象に、各々集落の枠組みを知り、集落の変容を追求するための手立てとして、アンケート調査と聞き取り調査を行い、同時に、中山間地域等直接支払制度による交付金の利用状況の分析と、農林業で生計を立てる集落の取り組みについて検証した。そこから得られた問題が諸地域の共通の課題になるものと考えられ、特に小規模農家では、今後の営農のあり方が定住の要件となってきた。

1.3. 沿岸地域の防災まちづくり

1.3.1. はじめに

わが国は、国土面積の3分の2が山地であり、その溪谷からの流水が河川となり、河口の沖積平野には人口や産業が集中している。このため、台風、豪雨等による河川の氾濫、山崩れ等により毎年大きな被害を受けている。

さらに、環太平洋地震（火山）帯に位置し、大小の構造線や活断層が走っている。

全世界で発生する地震の約1割がわが国に関係しており、火山においても70余個の活火山のうち、毎年数個が噴火を起こしている。このような脆弱な国土を上手に活用していくためにも、防災に関して万全の措置を講ずるとともに、災害を未然に防止し、減災に努めていくことが求められる。

1.3.2. 南海トラフ地震

内閣府の「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」は、「東北地方太平洋沖地震

を教訓とした地震・津波対策」を立ちあげ、図1-1に示すように、南海トラフの巨大地震とされる東海・東南海・南海地震の連動による発生を想定した、最大級の地震についての震度分布・津波高・浸水域・海岸堤防の破堤する条件などの技術の粋を集めた検討がなされている。

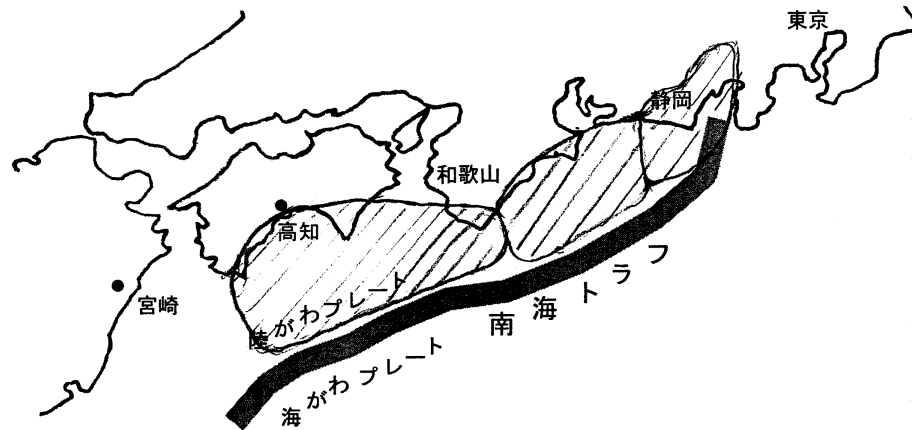


図1-1 南海トラフ想定震源域

1.3.3. 東日本大震災の教訓と避難

近年、甚大な災害となった兵庫県南部地震（1995年）、新潟県中越地震（2004年）、東北地方太平洋地震（2011年）など、この外にも時系列で見れば大小の地震が続いている。

想定外^{*4}の大地震・大津波は、多くの人命を奪い、都市インフラや山地斜面の崩壊、加えて原子力発電所事故などにより、国を揺すぶるような大災害となっている。

遡って巨大地震を見ると、「貞観地震」（869年発生）は貞観11年のことであり、今から1000年以前の平安時代となり、千年に一度の大津波になっている。このときの史実を生かすことができなかったことも一つの教訓となった。土木技術の粋を集めた構造物にも寿命があり、ハード面の施設に頼ることにも限界のあることを知り、そして想定を超える災害が起きることを承知し、後世に伝えていかなければならない。

大災害から人命を救い、被害を最小限にするためには、地域が一体となって災害対応計画や事前復興^{*5}に取り組み、防災意識を高めるなど、ソフト面からの事前の備えが必要である。

1.3.4. 津波災害が予想される沿岸集落における持続的まちづくりへの住民意識分析

高知市御畳瀬地区のような沿岸部の地域や集落では、東日本大震災後、津波災害への不安か

ら、地域の若者の居住希望や将来への期待といった次世代へのまちの継承に陰りが出はじめている。

本研究では、先行きが案じられる御豊瀬地区に着目し、アンケート調査と聞き取り調査により、防災、コミュニティ、次世代への継承に関する住民意識の構造分析から、持続的まちづくり¹⁰⁾の示唆を得ることを目的とした。

因子分析と共分散構造分析¹¹⁾を用いて意識構造を把握し、その結果、次世代期待意識と災害不安意識には関連が見られた。愛着や人間関係（信頼関係）は、次世代継承への意欲と関連していることが分かった。

沿岸集落のまちづくりの研究では、地域に住み続けられる人々の生活を守るため、事前復興の取り組みを重視し、世代をつないで集落の持続性を確保することが示唆された。

1.4. 高知市のまちづくり条例と住民行政協働型コミュニティ計画

1.4.1. はじめに

2000年4月1日に施行された地方分権一括法¹²⁾により、自治体が自己決定権を持ち、自治、参画、協働、ガバナンス等のローカル・ルールづくりである各種条例が多くの自治体で制定されるようになってきた。

地域における住民、NPO、企業等の多様な主体の活動形態が活発になり、公共的価値を含む活動領域である「新しい公共（NPM：New Public Management）」¹³⁾の範囲が広がってきた。その潮流には、多様な主体による地域経営や地域課題解決のシステム構築に向けた環境整備が進められている。

「新しい公共」は新規概念ではなく、これまで地域コミュニティ運営に古くから機能してきた、消防団や警ら組織などもその1つである。地域内の実情に合わせた「ゆるやかなつながり」¹⁴⁾による、地域コミュニティの再構築のステップとなっており、市民の合意形成による各種の団体（組織）がチェーンで結ばれ、「地域内連携協議会」^{*6}という一つのまとまりとなってきた。

1.4.2. 実践プロファイル分析による、住民行政協働型コミュニティ計画の成果と課題

高知市コミュニティ計画を事例として、まちづくり条例をベースとした住民と行政の協働型コミュニティ計画の成果や課題を実践プロファイル分析によって示す。

プロファイリングとは、分野別に見て、例えば、われわれの周りでよく使われる情報技術の分野でいうと、求めたい対象に関する属性の情報がまとまりのある集合として把握することのできるものを指す場合が多い。

この中で、一つの集合を形成するナレーションをテープから書き起こしてみると、そのナレーション中には、話し手自身の知性が輝いて見える。ナレーションを読みやすくするため、主語や述語を補足し、句読点などを加え理解を容易にし、ナレーターとの思いと読者が一体感を得ることができるようになれば、深い考察や分析が得られることになる。

本稿に用いられたプロファイリング手法は、実践に裏打ちされた実務家のナレーションの事例であり、体験談を詳しく聞き出し、その書き起こしを吟味・考察することにより、実務家の才覚や考えを導出しようとするものである。

プロファイリングには、高知市コミュニティ行政に長期にわたり携わってきた行政統括者から貴重な情報を頂き分析を行った。実践プロファイリング分析とは Forester (1999) によって提案された手法である。この手法は、課題解決に当たった実践者による行動を時系列で聴取し、それを書き起こし分析することである。以下、その成果や課題を要約して示す。

1.4.3. 成果や課題の要約

高知市の平成5年からのコミュニティ計画の取り組みについて、その成果と課題を要約する。

(1) 高知市コミュニティ策定市民会議における行政者参加の意義

市民会議に参加した行政職員は、勤務時間外にあるにもかかわらず、住民との直接のふれあいに関心を持ち、本務の仕事にも参考になり勉強になると感じており、このようなボランティア意識の存在が、役所の職員としての気風を醸成している。

M氏のような行政のトップに近い人材は、多様な職員の意向に対して、市民会議のあり方を理解させるコーディネーターとしての機能を果たしている。

(2) 市民会議の活動格差と継続性の課題

M氏の語りから見えてきたものは、構成員の異なる地域での合議であり、活動の格差は生じるが、信頼できるリーダーの存在によって活動にある程度の溝を埋めている。

M氏は、人口減少による市民会議への参加者の確保が困難になりつつあり、これまで以上に各主体と行政との協働による仕組みづくりとソーシャル・キャピタル^{*7}を強めていくことを説いている。

(3) コミュニティ再構築計画の展望

平成6年にコミュニティ計画策定市民会議が結成され、各地区でまちづくりの協議がスタートした。しかし、推進市民会議へと実践していくにつれて、地区によっては活動が淀みマンネリ化が見られるようになった。

この16年間を整理し、地域内の団体や住民が連携・協力できる組織だてを検討し、各地域が課題を共有し、協力を図る「地域内連携協議会」を設立し、新しい出発点とした。

(4) 自発的活動体としての住民組織の構成

高知市のコミュニティ計画再構築は、地域を取り巻く各種団体・協議会等の参加を喚起し、ゆるやかな連携が無理なく、持続的に発展していけるようにした。お互いの団体がつながりを保ち、課題解決のために推進していく住民組織によるものである。

1.5. 本書の構成

1.5.1. 現状と課題

地方分権下において、社会保障を持続可能な制度にするための改革は多岐にわたることになる。政府の医療、介護、年金などの手順を明示した「プログラム法案」の骨子が2013年8月に閣議で決定された。

この法案にみられるように産業の基盤整備の立ち遅れた条件不利地域では、低所得高齢者が多く、日々の生活に不安を招いており、社会保障制度に関心を寄せている。

また、沿岸地域は海プラス陸の空間であり、陸だけの国土では得られない新たな発展をもた

らす可能性を秘めている。しかし、近年の自然災害を考えると、防災のためには単に海岸構造物を補強し高くすれば問題が解決するものではない。水際線を挟んで海域、陸域を一体とする空間が活かされる工夫が必要である。ここにも自然災害による不安が付きまとっている。

一方、市街化区域には、ほぼ平坦な地域であるが、大部分が河川の河口付近の扇状地であり、海拔ゼロメートル地帯の地形に立地しているところが多い。また、旧市街地の空襲から免れたところでは、市街地整備が進まず、老朽木造密集市街地のままのところもあり、課題が残されている。図1-2は、それぞれ地域が不安や痛みを有する中で、一体となり共生による新しい地域社会の創造を目指したものである。

1.5.2. 本論文の構成

以上のような問題状況の中にありながらも、各地域の現場では、それぞれの地理的条件を活かして、地域を守ろうと、持続可能な営みが行われている。以下各編で議論されたことを素描しておくことにする。

第1編においては、食料・農業・農村基本法のもとで、中山間地域等直接支払制度による過疎対策について、高知県大豊町の対照的な2集落を選びアンケート調査と聞き取り調査を行い、直接支払制度の効用を明らかにし、集落再生の一助とした。

第2編は、沿岸集落の地震・津波の襲来についての意識調査を行う。

先行きが案じられる高知市御畳瀬地区に着目し、アンケート調査と聞き取り調査により、災害避難とコミュニティや次世代への継承に関する住民意識の構造分析から、持続的まちづくりの示唆を得ることとした。

第3編は、まちづくり条例からコンパクトシティへの方向づけと、統括責任者である市民協働部長をモデルとし、「実践プロファイリング分析」を行い、地域における住民、NPO、企業などの多様な主体による地域経営や地域課題解決のシステム構築に向けた環境整備に取り組み「地域内連携協議会」を立ち上げる。

都市と農山漁村の共生を目指す地域づくり

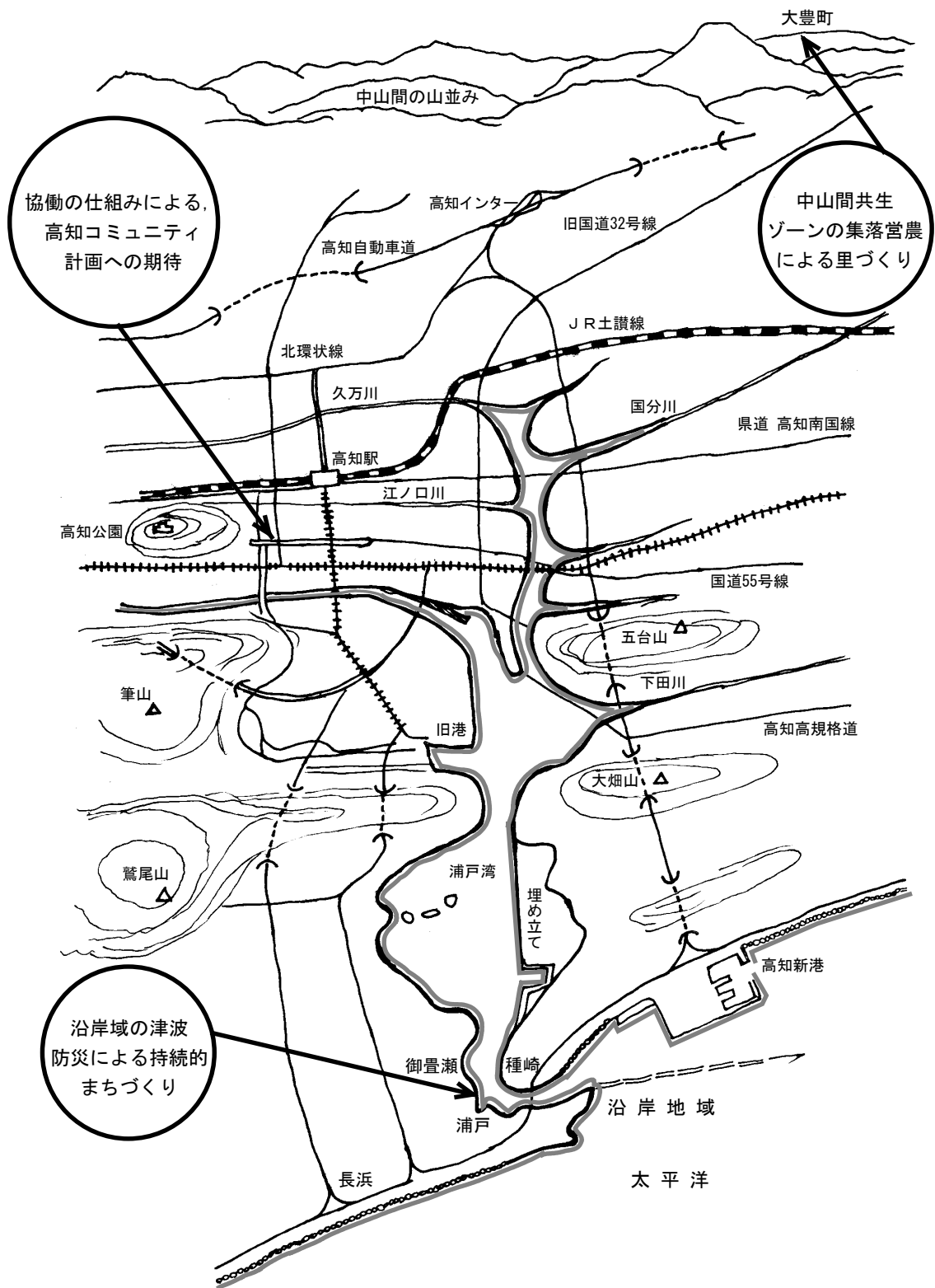


図1-2 循環型まちづくり

注

*1 認定農業者制度

農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度。認定を受けた者（認定農業者）には、法人も経営体とみなし、農家は（いわゆる「1戸1法人」）の経営体である。

*2 集落営農

集落等地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営農活動をいう。①耕作田の団地化、②機械の共同利用、③生産から販売までの共同化など。

*3 農業生産法人

「農地法」に基づき農地等の所有権を取得することができる法人である。その要件には、①法人形態要件、株式会社、農事組合法人等、②事業要件、主たる事業が農業であること、その他、構成員要件、役員要件等がある。

*4 想定外

地震の研究が進んできた現在でも、その予知においては、発生の日時や震源の位置が分かるようになるのは時間がかかりそうである。地震が発生したとき「想定外」という言葉が使われることがあるが、これは予測しがたく、かつ、発生確率の小さい地震を無視していたときに言われている。

*5 事前復興

津波避難の困難度やその可能性については、近い将来襲来するといわれるマグニチュード 9.0 クラスになる東海・東南海・南海の3連動地震が発生した際に想定される津波高に基づけば、事前の備えがなければ壊滅的な被害になるだろう。また、発災後の復旧・復興への道筋も、地域住民の合意のもとでしっかりしたシナリオが描かれている必要がある。

*6 地域内連携協議会

地域コミュニティを発展させ、豊かさと快適さを備えていくためには、地域内に存在する様々な主体が1つの目的に参加し、連携・協力できる組織をつくることから始まります。各主体の活動の性質が異なるのでニッチな部分が満たされ、お互いに助け合って活動ができることです。そのため、つながりが大切である。ゆるやかな連携にはクッションができ、地域の課題に耐え、それが克服できる協議会となる。

*7 ソーシャル・キャピタル (Social Capital)

ソーシャル・キャピタルは社会生活で力の源泉となるものである。社会における人々の信頼関係や結びつきを表す概念である。お互いに信じ合うことができるので、安心感が生まれるので健康で幸せになる条件となる。同時に、社会の効率を高めることにもなる。社会関係資本ともいう。

参考文献

- 1) 植田浩・米澤健 (1999) : 「地域振興 (全国総合開発計画)」, ぎょうせい, pp.67-71.
- 2) 国土庁計画・調整局四全総研究会 (1987) : 「第四次全国総合開発計画解説」, 時事通信社, pp.15-26.
- 3) 佐藤憲雄 (2000) : 「地域開発 (多自然居住地域の創造と地域づくりの推進)」, 日本地域開発センター, vol.429, No.6, pp.7-13.
- 4) 宮田隆弘・渡辺淳・岡武久・他 2 名 (2013) : 「絵とき土木計画」, オーム社, pp.62-63.
- 5) 天野光三 (1988) : 「新国土改造論」, PHP 研究所, pp.213-215.
- 6) 都市農山漁村交流活性化機構 (2003) : 「中山間地域の振興に向けた取組」, 都市農山漁村交流活性化機構, pp.3-12.
- 7) 井上博士・小谷野喜一・片田敏孝・他 (2009) : 「沿岸域の防災」, 土木学会誌, 土木学会 vol.94, No.4, 4 月 2009.
- 8) 藤川眞行 (2008) : 「街づくりルール形成の実践ノウハウ」, ぎょうせい, pp.2-20.
- 9) ふるさと情報センター (2000) : 「中山間地域等直接支払制度の手引」, ふるさと情報センター, pp.1-10.
- 10) 渡辺公次郎・近藤光男 (2009) : 「津波防災まちづくり計画支援のための津波避難シミュレーションモデルの開発」, 日本建築学会計画系論文集, vol.74, No.637, 3 月 2009.
- 11) 豊田秀樹 (2004) : 「共分散分析」, 朝倉書店, pp.173-177.
- 12) 小林重敬 (1999) : 「分権社会と都市計画」, ぎょうせい, pp.28-46.
- 13) 羽具正美 (2007) : 「自治と参加・協働」, 学芸出版, pp.36-40.
- 14) 中山英生・喜多順三 (2012) : 「新都市 (地方都市の創造的で持続的なまちづくり)」, 都市計画協会, vol.66, No.8, pp.60-65.

第1編 中山間地域の活性化

第 1 編 中山間地域の活性化

第 1 章 中山間地域の集落再生

1.1. はじめに

政府は条件不利地域の地域振興策として、山村振興法（1965 年）や特定農山村法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律）（1993 年）など、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全を含めたさまざまな政策的支援を行ってきた。

また、過疎地域自立促進特別措置法（2000 年）は、人口の減少が進み、地域の活力を失いつつある、生活環境の整備などが他地域より後れている地域について、地域の自立促進を図り、雇用の増大により地域格差の是正を行うことを目的とした法律である。なお、この法律を含めて 1970 年から 4 次にわたり過疎対策立法が制定されてきたが、それにもかかわらず、これらの地域の活力の低下を防ぐことができなかった。集落は衰退の一途をたどっており、営農条件はもとより、集落活動においても、これまで地域住民が担ってきた伝統文化の継承や住民同士の相互扶助の機能も弱体化し、様々な集落模様を織りなしてきた文化の消滅に危機感が持たれるようになってきた。

1.1.1. 研究の目的

本研究は、上記の山村農業を取り巻く現状から、高知県の中山間地域の典型をなしている大豊町の対照的な 2 集落を対象に、集落の変容を把握する中で、直接支払制度の効用を考察し、今後の営農への対応策を見出すことを目的とした。

1.1.2. 本研究に関する既存の研究

新農基法による中山間地農業の振興策として集落協定を核とした直接支払制度が登場して 5 年間に発表されたさまざまな資料の研究の中で、特徴あるものとして次のものがあげられる。京都府の直接支払制度の取り組みとして、集落協定をまとめる上で講じられた方策について述べたもの¹⁾、中山間地域に対して、直接支払制度の導入に伴い、この制度の地域レベルでの制度活用を検討するための素材となる事例を提供したもの²⁾、集落レベルにおいて土地利用・

用地管理の解析を行い，その上で直接支払制度の実施状況の分析を行ったもの³⁾，集落活動が継続的に行われている地域を調査対象地として，その実態を組織面から明らかにしたもの⁴⁾，農村住民の生活環境の向上に向けた都市・農村交流のあり方と生活環境整備について方策を明らかにしたもの⁵⁾等の研究があるが，制度発足後の効果や将来の見通しなどについて言及されたものはない．よって本研究では，急峻な地形の棚田地帯で，営農者にとって限界農地に近づきつつある岩原地区と，一般的な棚田の耕作条件にあり高齢化が極度に進んでいる中で営農に取り組んでいる大王下地区の対照的2集落を選び，その比較分析をすることにより，両者の直接支払制度の効用と今後の展望について考察するものである．

1.2. 研究の方法

1.2.1. 研究対象地の概要と調査・研究の方法

(1) 高知県大豊町の概要

研究対象地である高知県大豊町は，図1-1に示すように高知県四国山地の中央部に位置し，東西32 km，南北28 kmの広さを有している．町の面積が四国の町村の中で最も広い314.94 km²を占める典型的な中山間地域である．

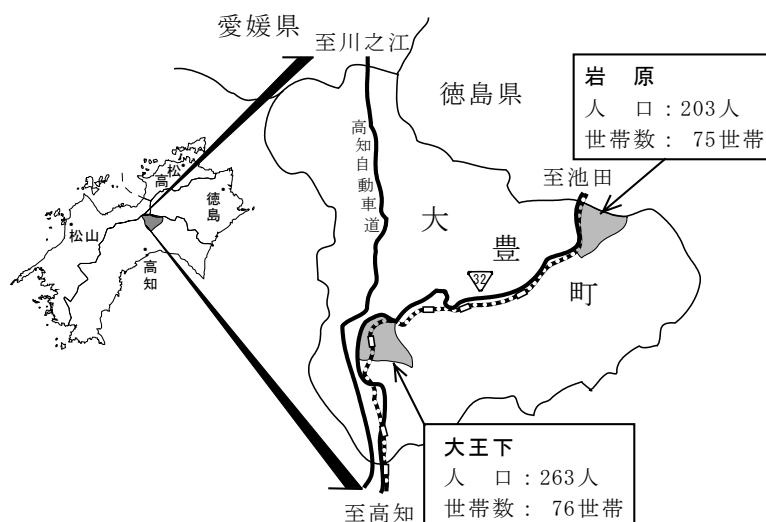


図1-1 調査対象位置

点在する 85 集落のうち世帯数が 100 を超えるのは 3 地区であり、8 割が 50 世帯以下である。

本町は、特定農山村法および過疎地域自立促進法の対象地域として直接支払制度の地域指定を受け、点在する地域の自立を図っている。

(2) 調査・研究の方法

直接支払制度の導入効果を見るため、アンケートと聞き取り調査を行った。

アンケートは両集落の農家に対し、2004 年 1 月 3 日～12 日の間に各 30 部ずつを配布した。配布に当たっては、その主旨を伝えるため、地元農業委員の案内により、各農家を訪問し直接手渡した。

アンケートの内容は、次のようである。①経営条件、圃場条件の経年変化、②耕作者の年齢構成、③農地流動化、④今後の土地利用に関する事項、等を質問し、最後に今後の中山間地域農業に関する考えについて記述してもらうようにした。

回答数は、岩原集落 30 戸（100%）、大王下 28 戸（93%）であり、高い回答率を得た。

1.3. アンケートに基づく調査結果

1.3.1. 2 集落の営農条件

このアンケートは、2000 年度から導入された直接支払制度を契機として、これら 2 つの集落の耕作状況の経年変化から、農地と農業の保全がどのように変化していくかを見たものである。

(1) 経営条件・圃場条件の経年変化から見た両集落の農業の推移

表 1－1 は、両集落の農業の推移を見たものである。調査項目は、経営と農作業の問題点となる主たる事項を選んだ。また、表中の数字は戸数である。

図 1－2 は、表 1－1 の経営条件項目を図示したものである。岩原地区では担い手の流出がほぼ同じ割合で進み、2000 年頃から急激な担い手の流出を見るようになり、離農する農家も多くなってきた。大王下地区では 1990 年～1995 年にかけて担い手の流出が進んだが、その

後急激な変化は見られない。

表 1－1 経営条件・圃場条件の経年変化から見た両集落の営農の推移

			岩 原					大 王 下				
			1985	1990	1995	2000	2003	1985	1990	1995	2000	2003
経 営 条 件	担 い 手	確 保	14	13	11	9	2	8	8	5	5	4
		流 出	5 (26%)	6 (32%)	8 (42%)	10 (53%)	17 (89%)	2 (20%)	2 (20%)	5 (50%)	5 (50%)	6 (60%)
	営 農 状 況	営 農 縮 小	1 (5%)	2 (10%)	4 (20%)	7 (33%)	8 (38%)	1 (8%)	1 (8%)	3 (25%)	3 (25%)	4 (33%)
		現 状 維 持	19	17	14	11	5	11	10	7	6	5
		離 農	1 (5%)	2 (10%)	3 (14%)	3 (14%)	8 (38%)	0 (0%)	1 (8%)	2 (17%)	3 (25%)	3 (25%)
圃 場 条 件	急 傾 斜 地		5	6	8	9	18	2	2	3	3	7
	接 道 不 良		1	3	5	5	10	3	3	3	3	6
	通 作 遠 距 離		1	1	2	2	7	2	2	3	4	5
	区 画 狭 小		2	2	3	3	7	2	2	3	3	5
	水 利 不 便		1	2	3	5	8	5	5	5	5	7
	道 路 狭 隘		2	4	7	7	12	2	2	2	2	4

表 1－1 の圃場条件から見た耕作の阻害要因では、いずれの年でも岩原地区では急傾斜地、大王下地区で水利不便が最も高い。

地形の変化がないにもかかわらず、表 1－1 の圃場条件の度数の増大は、農業者が高齢になり、体力の減退につれて作業を負担に感じていることの現れである。

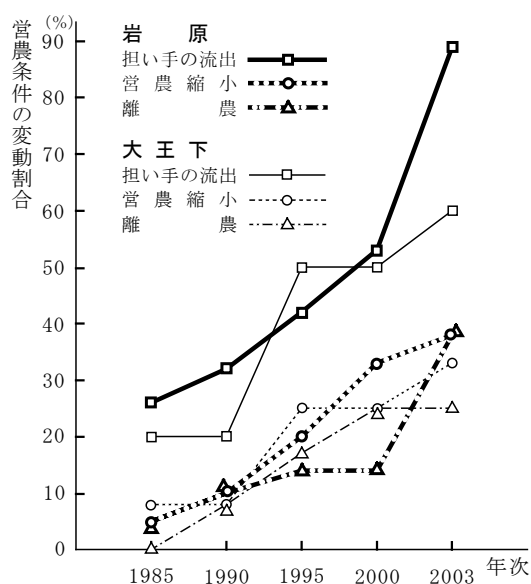


図 1－2 経営形態の変化

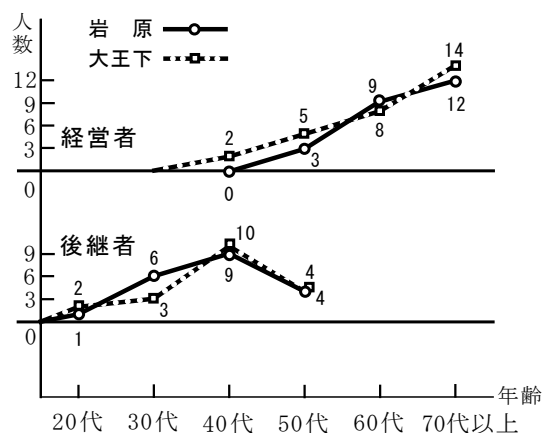


図 1－3 年齢別耕作者数

(2) 耕作者の年齢構成

図 1－3 は、経営者とその後継者の年齢構成（2004 年 1 月時点）を図示したものである。経営者の年齢構成を見ると、高齢化が進行し、そのうえ後継者に指名されている人材も高齢化しつつある現象が見られる。

(3) 農地流動化

表 1－2 は、流動化が進まない理由を挙げている。

ここでいう農地流動化は、農業生産活動を通じての地域資源管理を前提とするものである。

町内唯一の第三セクターである大豊ユトリファームは 2002 年度の実績では、町内の委託希望面積 4,751 a のうち 4,053 a を受託している。町の公社へのこれ以上の支援は困難であると言われており、残りの受託面積は特定農業法人制度を活用していくことが問題解決に近づけることになると考えられる。支払制度の交付金の活用についても、両集落ともに共同取り組み活動として、人材育成を重視した方向に進んでいる⁶⁾。

流動化する場合の農地の委託及び流動化できない場合の農地の利用方法をそれぞれ表 1－3 及び表 1－4 に示す。

これらにより、農家の多くは、農地を手放すことなく現状維持で努力しようとしている姿が見られるが、高齢化の進行によりやむを得ず岩原地区では林地への転用、大王下地区では水利不便のため耕作放棄も見られる。

(4) 土地利用

今後の土地利用に関して、水田として耕作することが可能かという問いには、可能と答えた農家は岩原地区で 10%、大王下地区で 61%であり、両地区の水田立地条件の差異が浮き彫り

表 1－2 流動化が進まない理由（水田）

	岩原	大王下
1. 受け手がいない	16	15
2. 貸したら返らない不安	0	4
3. 貸し手にとって賃料が安い	0	3
4. 農業者年金を受けている	0	1
5. 基盤整備が遅れている	10	7

表 1－3 流動化する場合の委託先

	岩原	大王下
1. 公社（第三セクター）	2	3
2. 農業法人	1	2
3. 農 協	1	2
4. 受託可能農家	12	10

表 1－4 流動化できない場合の利用方法

	岩原	大王下
1. 林地に転用	10	3
2. 農林業以外の土地利用	1	1
3. 現状維持	8	12
4. 耕作放棄	3	9

にされている。可能としている理由の多くは、農林業の多面的価値を生かし、生産のみならず、良好な住環境の維持に努め、また先祖からの資産を継承していきたいとの願いがある。

不可能としている理由の多くは、人材と地勢からくるもので、自然災害等による水利施設の活用が十分できず、また高齢化や担い手不足のため、急傾斜地の作業や農機の搬入の困難な土地が多いことによるものとしている。

(5) アンケートの自由記述のまとめ

両地区では、高齢化していく零細農家にとって農作業への従事が限界に近づいている。そのため、直接支払制度を含めて、農業存続のための条件づくりを見出すために、集落の英知を集めて地元資源を活用した集落営農への検討が進められている。

以上のアンケート調査から、直接支払制度の効用は、本制度の導入以前と比較して住民の意識の変革をもたらしている。

1.3.2. 集落文化活動

風土とは、その土地がかもしだす特有の真髄といえるものかもしれない。その意味で、岩原地区の山村に生きてきた先人たちの英知は、風土を活かして定住可能な土地をつくり上げてきた。急傾斜地を棚田にして耕作することにより、それによって暮らしを立て斜面の崩壊を防いできた。このような人々の営みが生活文化までに高められ現在に至っている。

一方、大王下地区の地形はなだらかで、拓かれた丘の上に圃場が広がり、棚田の景観が一幅の絵画のようである。古来の自然との関わりの中で築かれた地域の風土のもつ価値が、今日の集落文化活動にもきつと活かされているにちがいない。

ここでいう集落は農村地域に自然発生的に形成され、地縁的、血縁的に結びついて、社会生活の基礎的な単位となっている。

(1) 集落の地縁型相互扶助の仕組み

両集落には、地縁型相互扶助による農業基盤の整備が古くから重要な事業として位置づけられていた。

かつて両集落にも、農作業のしつけから収穫までに人手を出し合う「結い」と、「講」とい

う各自の費用の積み立てによって、基金を融通し合えるようなファンドとしての性格をもつ相互扶助組織があった。これらの慣行は、戦後の農業機械の導入を契機として、次第に賃金支払いへと変わり、「結い」、「講」という相互扶助組織による慣行は薄らいできた。

(2) 集落機能の新生⁷⁾

中山間地域では、兼業農家や非農家の戸数の割合が多くなり、当両集落においてもその傾向が同様に見られる。集落機能の新生には、非農家も含めた集落のもつ相互扶助による地域全体の振興方策が求められる。

岩原地区では、集落機能の新生を目指して荒廃地の解消に取り組み、「元気印岩原村」を立ち上げ、30～60 歳代までの 20 数名の有志による運営がなされている。周年作付計画には、ソバ、小麦、ゼンマイ、百合を栽培する傍ら、炭焼製造の学習を含むグリーンツーリズムにも力を注いでいる。直接支払制度は放棄地の解消のみならず、新生村づくりとして「日本農園岩原村」の創設に大きな期待が寄せられている。

大王下地区では、三波川地帯地すべり層上につくられた溜め池の漏水により水不足が頻発している。この抜本的対策として、国の地すべり保全工事が着手されているが、まだ集落の一部に過ぎない。本集落では、年齢構成から見ると世代交代が近づいており、若者たちによって寄り合いが重ねられ、地域に即した環境デザインが構築されようとしている。

1.4. 集落協定の考察

中山間地域等直接支払制度は、集落協定を締結することが交付の条件である。ここでいう集落とは、社会通念上の集落ではなく、一団の農用地において協定参加者の合意の下に農業生産活動等を協力して行う集団をいう⁸⁾。

1.4.1. 集落協定と集落属性

集落協定の締結と深くかかわるものとして、交付対象面積を確保するための集落の協力態勢が重要になる。そこで高知県の集落協定締結率の動向を見るため、横軸に交付対象面積率、縦軸に集落協定締結率をとり、本県の 53 自治体のうち 44 の市町村の資料⁹⁾を使用し、その関係を図 1－4 に示した。ここで交付対象面積率とは、経営耕地面積に占める交付対象面積の割

合をいい、集落協定締結率とは、本県で採用されている対象農用地面積に占める協定締結の割合をいう。なお、対象農用地とは、農業生産条件の不利な1ha以上の面的なまとまりのある農用地であり、市町村から対象見込み面積として県に報告されたものをいう。また、協定締結面積は、交付対象面積として確定した面積を指す。

なお、2000年度の集落協定締結率には、面積データが入手できず、制度適合集落数に占める協定締結集落数を代用し¹⁰⁾、これで図中に併記した。

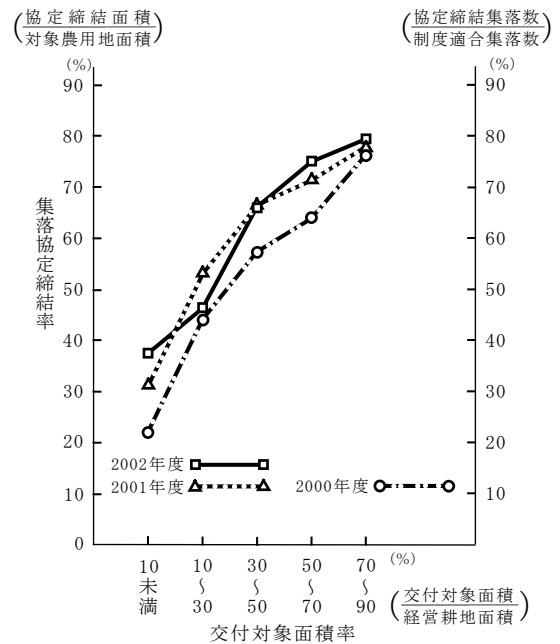


図1-4 交付対象面積率と集落協定締結率

図1-4から、以下の事項が示される。

- (1) 交付対象面積率が高い水準にある市町村では、集落協定締結率も高い。その理由の1つとして、交付金の有する経済的インセンティブによる、集落の共同取り組みによって農業基盤等の整備が、進んでいくからである。
- (2) 交付対象面積率と集落協定締結率との関係は、概ね二次曲線的であり、交付対象面積率が大きくなるに従い、集落協定締結率の増加割合は漸減していく。交付対象面積率が70%程度以上では集落協定締結率は飽和状態に近づく様に見えるが、これは交付対象面積率が大きくなるとそれ以上集落協定を結ぶことがかなり困難となることを示唆しており、協定に参加できない限界集落に近い状態が残存することを意味していよう。換言すれば、対象農用地の基準に該当する農地がもはや残されていないことなども示唆され、集落全体の意欲との関わりの中で農地面積に関する基準の緩和措置などの可能性も考慮されて良いように思われる。

1.4.2. 直接支払制度導入後の耕作放棄地の推定

2000年から導入された直接支払制度の大きな目的は、集落協定の締結による、集落の持つ諸機能の有機的活用とその促進にあり、もって、営農活動の定着、耕作放棄の増加による農地の多面的機能の低下の防止、等を図ろうとするものである。

ところで、営農活動の存続には、耕作者及び後継者の年齢が深く関わるが、3章において当

該2地区の両者の年齢構成が示されており、これを基にした今後の動静を推定しておくことが、今後の営農への対応と支援策の構築には欠かせないものとなる。よって、この視点から、サンプル数は極めて少ないものの、高齢化率及び集落協定締結率を説明変数とした耕作放棄率の回帰式を得ることにより、今後の動向を推定しておくこととする。なお、今後経年的データの蓄積により、推定精度の向上が期待される。

表1-5の耕作放棄地の推定資料から重回帰分析を行い、次の回帰式を得た。

岩原集落

$$Y_1 = -17.996 + 1.196X_1 - 0.042X_2 \cdots \cdots (1)$$

$$(-0.58) \quad (2.04) \quad (-0.28)$$

大王下集落

$$Y_2 = -56.249 + 1.462X_1 + 0.056X_2 \cdots \cdots (2)$$

$$(-2.77) \quad (3.86) \quad (0.51)$$

()内はt値

上記(1)(2)の回帰式から10年後の2014年の耕作放棄率(Y)の推定を試みる。10年後を検証期間としたその理由は、今後10年程度の農政

改革を検討している「食料・農業・農村政策審議会」を念頭に置いたものである。推定では、農地基本台帳の現農業従事者を10年後にスライドさせ、その時点で90歳を超える従事者については、体力その他の理由からリタイアするものと仮定して、この数を代入すれば、岩原地区では67.9%、大王下地区においては26%を得る。

岩原地区では、従事者年齢の経過が一樣に変化し、90歳以上の退職者も19.7%と少ない。

一方、大王下地区では、退職者率が31.4%となり、高齢者の山の大部分が90歳を超え、世代交代を前提としたものになる。その結果、若い後継者が担い手となり、耕作放棄率も一段と下がることが推測される。

以上の推定結果とアンケートより、直接支払制度の原資を有効に活かすためには、農地の経営形態の流動化を容易にする仕組みの構築と、集落での話し合いによる共同取り組みによる営農を進めていき、限られた農地の協定面積を少しでも多く確保できるようにすることが求められている。それには、これまで地域のリーダーとして活躍してきた農業委員、自治体、農協等

表1-5 耕作放棄地の推定資料

		耕作 放棄地率 Y(%)	65歳以上の 基幹的 農業従事 者の割合 X ₁ (%)	集落協定 締結率 X ₂ (%)
岩 原	2000	53.5	62.1	42.2
	2001	57.3	63.6	42.2
	2002	61.0	68.2	72.5
	2003	64.8	72.7	75.0
大 王 下	2000	46.6	68.0	62.8
	2001	51.2	70.0	83.9
	2002	55.9	74.0	89.0
	2003	60.5	76.0	89.5

の関係者の英知を集め、多様な担い手像の策定を行うことが求められる。

1.4.3. 回帰式の検討

サンプル数が少ないため、回帰分析の適用には多少の無理がある。しかし、自由度修正済み決定係数 (R^2) は、岩原 (0.894)、大王下 (0.963) となり、理論値が実績値に接近しており、推定の方に不自然さが現れていないと判断できる。

t 値について、信頼度 95%母集団の回帰係数の推定値は、 $t(1, 0.025) = 12.706$ であり、本回帰式の t 値はいずれも小さ過ぎて有意でないので多重共線性 (マルティコリニアリティ) が懸念される。

マルティコについて、一般に、決定係数が高いのに t 値が低いとき、マルティコが生じやすい。そこで、符号条件をそれぞれの回帰係数と単相関係数で照合させた結果、符号が一致せずマルティコの発生している可能性が認められた。マルティコを含む回帰式に、次のような処置をほどこすことで対応した。

すなわち、 $Y = a + bX_1 + cX_2$ において $b = kc$ と置くと、 $Y = a + c(kX_1 + X_2)$ となる。ここで $Z = kX_1 + X_2$ とすれば Z を 1 つの変数とみなすことができ $Y = a + cZ$ となる。さらに本事例に関しては、不要な説明変数はないため今後計測期間を延長し、観測回数を増加することによりマルティコ解消にも努める。

1.5. まとめ

2 集落のアンケートの考察は、集落協定へのいくつかの示唆を与えている。集落の実態が明らかとなるにつれて、営農の担い手を確保するためには安定した収入を得ることが必要であり、共同取り組みの必要性等の視点から、集落全体で営農への条件づくりが重要になる。また、その協定の効果はいまだ顕在化していないが、若者を中心とした活動の兆しが生じている。

上記推定から耕作放棄地の減少に最大の効果をもたらすものは、後継者の年齢を考えた集落づくりである。これには、農地保全意識が高まるように地域を魅力づけていく努力が求められる。そのためには、直接支払制度のような制度上の仕組みを強め、経済基盤の底上げによるまちづくりの手立てが必要である。

参考文献

- 1) 京都府農業会議 (2001):「中山間地域等直接支払制度への取り組みと農業委員会の対応課題をめぐって」, 農政研究資料, 第 00-109 号, pp.8-15.
- 2) 小田切徳美 (2001):「直接支払制度の特徴と集落協定の実態」, 農文協, 21 世紀の日本を考える, 第 14 号, pp.4-14.
- 3) 米澤健一・武内一夫 (2003):「中山間地域等直接支払制度が集落レベルの多面的機能の維持増進に及ぼす効果」, 農村計画学会誌, 22 巻, 1 号, pp.17-24.
- 4) 乳深真美・千賀裕太郎・中島正裕 (2003):「農村集落における集落内諸集団と集落活動の持続性に関する基礎的研究」, 農村計画論文集, 第 5 集, pp.235-240.
- 5) 山下 仁・林 賢一・鎌田元弘・宮澤鉄蔵 (2001):「中山間市町村における都市・農村交流の生活環境への影響 (その 2)」, 日本都市計画学会論文集, 第 544 号, pp.179-184.
- 6) 柏 雅之 (2002):「条件不利地域再生の論理と政策」, 農林統計協会, pp.140-148.
- 7) 長濱健一郎 (2002):「集落機能の新生は可能かー農業経済の分析視角を問うー」(矢口芳生編), 農林統計協会, pp.146-158.
- 8) 山下一仁 (2001):「わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説」, 大成出版, pp.185-193.
- 9) 高知県統計課・農山村振興課資料 (2000~2002).
- 10) 高知県農業政策課 (集落協定の締結状況等(2002)).

第2章 中山間地域等直接支払制度による集落の変容と新政策への対応

2.1. はじめに

「食料・農業・農村基本計画」の策定では、その基本方向の1つとして、稲作等の機械化による規模拡大を目指す農業近代化に重点が置かれている。このことは、世界の農産物貿易の拡大によるグローバル化が進展していることによるものである¹⁾。こうした中で、国では「基本計画」の見直しのもとで、農村経済の活性化に向けての施策の推進が図られている。

一方、平成12年度からはじまった「中山間地域等直接支払制度」は8年目を迎えているが、これまでの1期目（5年）の経過を踏まえ、平成17年～21年度間、新たな仕組みに改善し再スタートすることになった²⁾。

この過渡期の研究の中で特徴あるものとして次のものがあげられる。

中山間地域市町村を対象にアンケート調査により集落の消滅理由を解明したもの³⁾、集落の持続的な運営が重視されるなか、直接支払制度をうまく活用し、集落協定にもとづく農地管理を行っているもの⁴⁾、機械搬入の困難な水田作農業において、農村空間の新たな位置づけを行い、管理作業頻度の特徴を明らかにしたもの⁵⁾、等の研究があるが、制度発足時から同じ集落で制度の効用によってどのように変貌を遂げてきたかを言及されたものはない。

本研究では、2つの集落で詳細な現地調査を行い、集落の変容と10年後の耕作放棄率を推定することによって、これまでに明らかにされなかった問題点と将来予測を推定することができた。この手法と成果は、厳しい山村の地域計画に寄与するものと考ええる。また、2007年導入の「品目横断的経営安定策」についても本制度との関わりについて言及した。

2.2. 研究の方法

本地域は、2004年度の調査地域であった対照的な2集落である、急峻な地形の岩原地区と一般的な棚田条件にある大王下地区の追跡調査をもとに、中山間地域等直接支払制度の効用により集落がどのように変容してきたかを評価する。

2.2.1. 研究対象地の概要と調査・研究の方法

(1) 研究対象地の概要

研究対象地の大豊町は、図2-1に示すように四国山脈の中央部に位置し、一級河川吉野川が町のほぼ中央を流れている。

本町は、特定農山村法および過疎地域自立促進法の対象地域として、中山間地域等直接支払制度の地域指定を受けている。

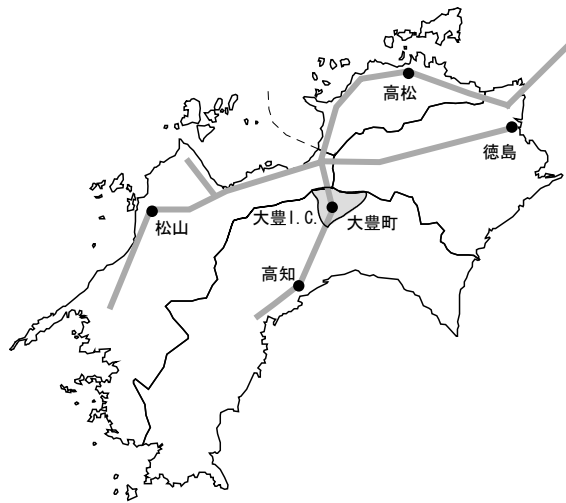


図2-1 調査対象位置

(2) 調査・研究の方法

2004年に直接支払制度の導入効果について第1回目のアンケートを行った。その後2年間に本制度の効果がどのように変化しているかを見るため、2006年に第2回目のアンケート調査を同一農家によって行った。

アンケートは、両集落に対し、2006年9月30～10月3日の前回と同様30部ずつ配布した。配布に当たっては地元農業委員の同伴で各農家に直接手渡した。

アンケートの内容は、次のようである。①圃場条件の経年変化、②耕作者の年齢構成と後継者の現状、③集落周辺の自然・生活環境への思い、④農業生産に関する思い、⑤定住に関する意向、⑥農地の流動化、⑦希望する受託者、⑧直接支払制度の効用、⑨農業基本計画に基づく規模拡大農業や集落営農等に対する意見を記述してもらうようにした。

回答数は、岩原集落27戸(90%)、大王下集落28戸(93%)であった。

2.3. アンケートに基づく調査結果

本アンケートは、2000 年からの直接支払制度によって農業経営がどのように変容してきたか、その実態を理解することにより、今後 10～15 年後の集落の将来像を見通し、展望できる農業経営の実現に向けた取組みを描こうとするものである。

2.3.1. 圃場条件から見た作業困難点の経年変化

急峻な地形の棚田地帯である岩原地区と、一般的な棚田の耕作条件にあるが、水理条件の劣る大王下地区の2集落を比較・検討した。

表 2－1 圃場条件の経年変化から見た両集落の営農の推移

作業上の困難点	岩 原				大 王 下			
	1995	2000	2003	2006	1995	2000	2003	2006
急 傾 斜 地	8	9	18	20	3	3	7	10
接 道 不 良	5	5	10	13	3	3	6	9
通 作 遠 距 離	2	2	3	3	3	4	5	7
区 画 狭 小	3	3	7	9	3	3	5	6
水 理 不 便	3	5	7	8	5	5	8	12
道 路 狭 隘	7	7	12	13	2	2	4	5
計	28	31	57	66	19	20	35	49

圃場条件から見た経年変化（表 2－1）による様相を両地区で比較すると、岩原地区では、近距離の作付けであるが急峻な地形で道路幅が狭く、耕作機械の出入りが困難であり、高齢者の農作業を阻んでいる。

一方、大王下地区では、広域地すべり地帯の上の水田耕作であり、緩傾斜の地形に恵まれ、機械による農耕も岩原地区に比べて容易であるが、灌水のための水資源の配分が困難である。

表 2－1 については、地形など変化がないにもかかわらず度数の増大が見られる。このことは、農業者の高齢化と体力の減退により作業を負担に感じている現れと判断される。

2.3.2. 耕作者の年齢構成と後継者の現状

図 2－2 は、経営者とその後継者の動向を図示したものである。まず、経営者（耕作者）から後継者の現在年齢（2006 年 9 月時点）をたずね、次にその人が都市などに出て就職や進学

した（ここでは他出と呼ぶ）年齢と、帰郷年齢を調べた。

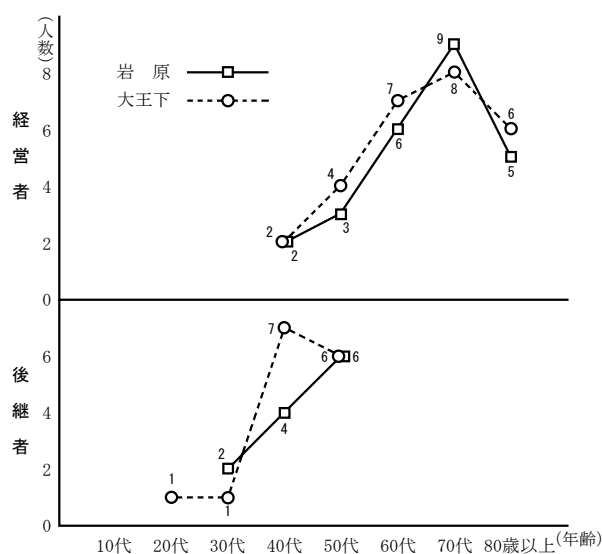


図 2－2 年齢別耕作者数

経営者の年齢構成を見ると、高齢化が進み、そのうえ後継者に予定されている人材にも高齢化が見られる。

他出している後継者の中で、図 2－3 のように帰郷している後継者は、岩原（11 人中 4 人）、大王下（11 人中 3 人）という、いまだ回帰していない人材が多く、帰郷の見通しのたっていない後継者が過半数である。

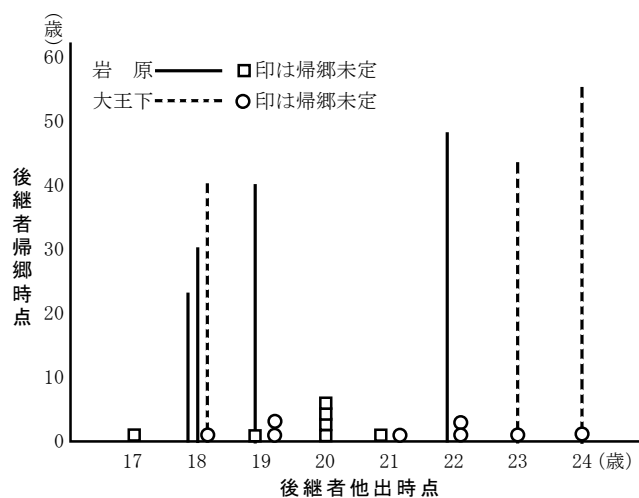


図 2－3 後継者他出・帰郷時点

2.3.3. 集落周辺の自然・生活環境に関する思い

地域固有の農村景観を持ち、歴史と伝統に根差した文化の変貌していく姿に関して特別な思い入れを尋ねる。

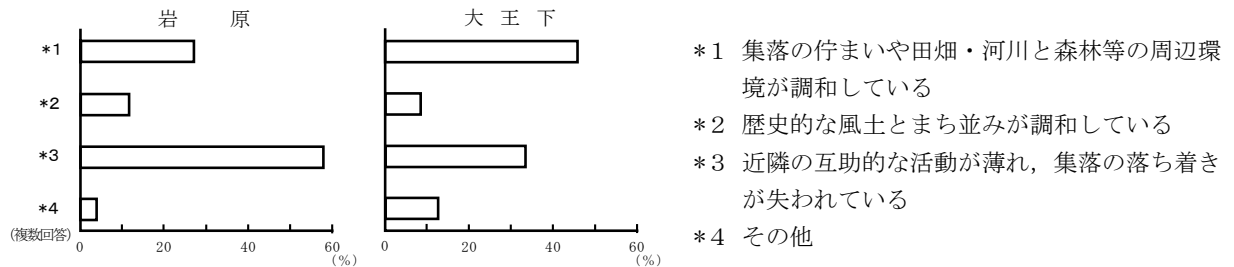


図 2－4 集落周辺の自然・生活環境に関する思い

図 2－4 から、岩原集落では、周辺の環境調和に満足しているのは約 3 割弱、大王下集落では約 5 割弱となる。

また、歴史的風土とまち並みに関しては、1 割前後で伝統を伝えるまち並みとしての評価がされていない。

両集落ともに互助活動がうすれ、まちの安定性が崩れていく様子が見られる。

2.3.4. 農業生産の展開における日ごろの思い

農業生産の展開において、日ごろから関心を持ち、特に留意している点を尋ねる。

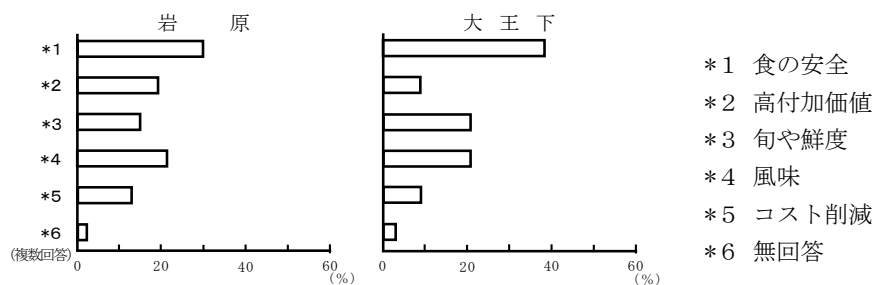


図 2－5 農業生産の展開における日ごろの思い

図 2－5 から、両集落ともに「食の安全」には留意がなされており、その上で「風味」を、

他の項目では集落によって順位が変わっている。

2.3.5. 住民の定住に関する思い

農業者として居住地での仕事に誇りを持ち、安定した暮らしができているかを尋ねる。

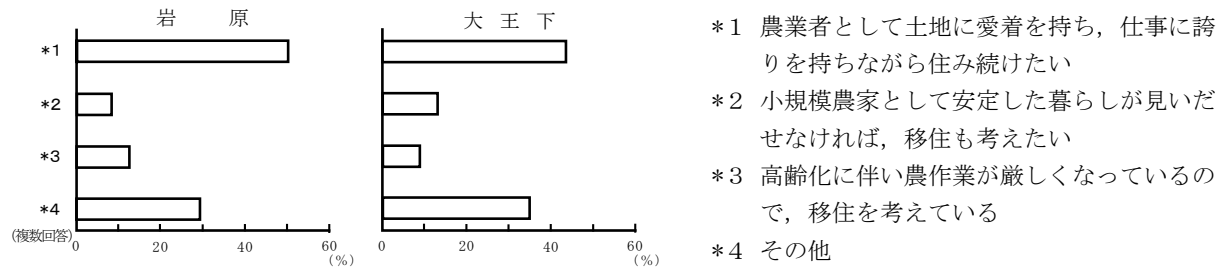


図 2-6 住民の定住に関する思い

図 2-6 から、住み慣れた土地で事情が許す限り、明るい展望をもって仕事に励み、農林業の明日への期待をしようとしている。一方、所得の少ない小規模農家や高齢化農家では、移住も考えている。

また、「その他」については、①定住以外は考えていない、②先が見えない。

2.3.6. 農地の流動化が進まない理由

高齢化の進行に伴い農地や農作業の委託希望が増えているので、流動化について尋ねる。

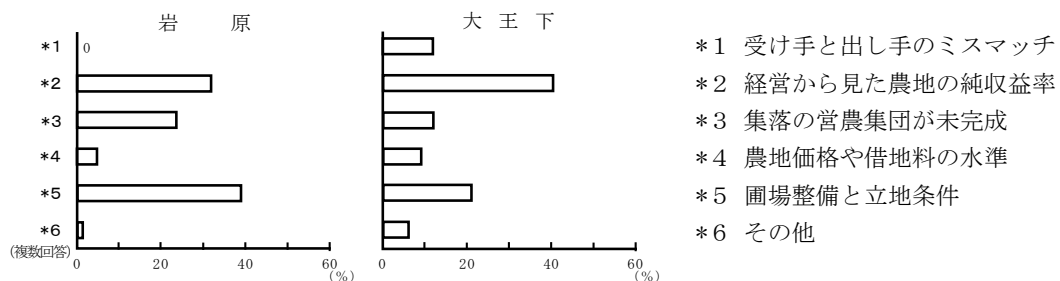


図 2-7 農地の流動化が進まない理由

図 2-7 から、岩原地区では、近距離の圃場であるが急傾斜、接道不良、区画狭小等で圃場

の効果的な整備が困難である。

大王下地区では、水理条件からくる水田の水管理に大きな労力を必要とするので、農地の収益率を高めにくい。これらのことが流動化を阻む主たる要因となっている。

2.3.7. 希望する受託者

農地の流動化を希望する場合、希望する受託者について尋ねる。

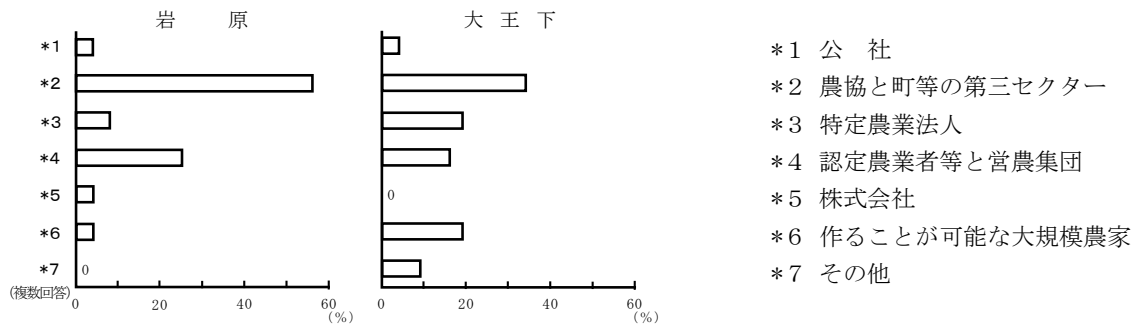


図 2－8 希望する受託者

図 2－8 から、公社は 1 つで受託能力が小さく、現状では農協の属するセクターの信頼が大きい。しかし、今後は国や自治体の指導の下で、認定農業者やその農業者を含む集落営農、また特定農業法人等への連携が進むものと考えられる。

2.3.8. 直接支払制度の効用

中山間地域等直接支払制度がスタートして 7 年がたち、個々の農業がどのように変わってきたかを尋ねる。

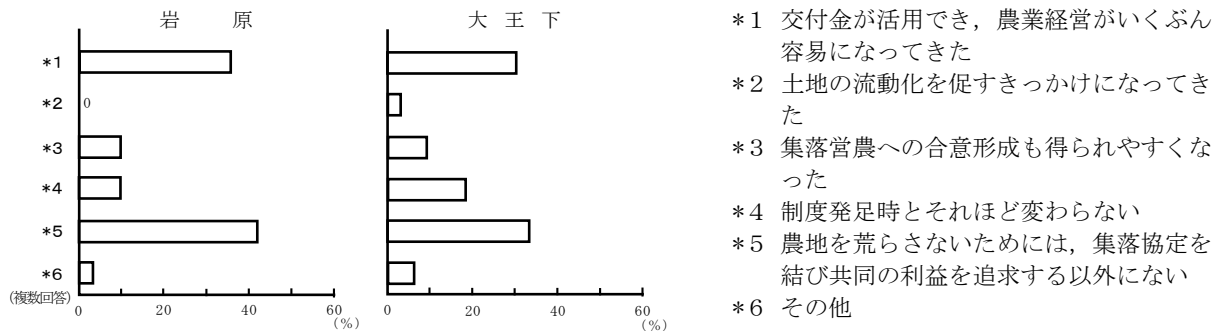


図 2－9 直接支払制度の効用

図 2－9 から、この制度による交付金の活用は、集落によって用途や分配も異なるが、農業経営に役立っていることが分かる。また、集落協定によって、農地を荒らさないようにし共同の利益を追求しようとしている。

2.3.9. 「食料・農業・農村基本計画」

国では、効率的で重点的な担い手の育成のため認定農業者や集落営農組織を推進し、法人の設立への支援がなされている⁶⁾。現状の取組みから、このことについて回答できる範囲で記述を求めた。

- (1) 中山間地域の耕作規模拡大は、現状では不可能に近く、集落営農を構成するための意思疎通も十分でなく、その組織づくりには困難が多い。
- (2) 生産者グループは、地域の能力に応じた生産手段で付加価値を高めるため、規格への対応を考えたり、収穫時期をずらしたりして産物・産地づくりを行いブランド商品の創出に努めている。
- (3) 集落相互扶助組織による美しい伝統文化の再生には、まちの老壮年のグループを組織し、耕作放棄地等の整備や美化活動等にも年間を通して活動しており、寄り合いでの地域づくりが定期的に開かれている。
- (4) 住民は、食の安心・安全等が高い水準にある地元の農作物の価値を評価し、今後とも環境に汚染されない農作物を供給し続けていけることを誇りに思っている。

2.4. 集落の高齢化と集落文化活動

2.4.1. 高齢化の進行に伴う農作業への影響

2003 年から僅か 3 年経過であるが、表 2－1 のように高齢化の進行がもたらす影響は、同じ圃場でありながら、農作業に対する負担度が増してきたように感じられている。

経営者の年齢と後継者の動向は、図 2－2 のように 70 歳代の耕作者をピークに、後継者はすでに 40～50 歳代になっており、また図 2－3 から他出の帰郷者は約 3 分の 1 であり、その年齢も 40 歳代以上が過半を占め、残りの後継者の帰郷は未定であり、そのうえ後継者に当てられている人材も高齢化しつつある現象が見られる。

2.4.2. 集落文化活動

集落は、地域社会の文化活動の全てと結びつく生産および生活を共にする共同社会であるといえることができる。

両集落では、寄り合いで決められたことに添った文化活動が続けられている。

岩原地区では、遊休地の解消を目指し、兼業農家や非農家を含め集落全体による取組みとして「日本農園岩原村」と呼ばれる営農集団を立ち上げている。この集団の活動が、中山間地域等直接支払制度の新対策に呼応するものとなり、集落営農体制へ移行している。

大王下地区では、地すべり層上の農業の克服のため、溜池の漏水による流量の配分等、水不足の農地対策に協力しながら集落営農への道を進んでいる。一方、若者たちは、独自の交流計画のもとで、地元のユトリストパークへの魅力づくりに取り組んでいる。

2.5. 担い手支援と集落営農

「新たな食料・農業・農村基本計画」では、農業経営基盤強化促進法にそって担い手支援⁷⁾としての大型農家の育成と小規模農家にも配慮した集落営農を挙げている。

2007年度からは、これまでのような全ての農業者を対象として品目ごとに講じてきた施策を見直し、意欲と能力のある担い手にしぼり、経営の安定を図る「品目横断的経営安定対策」に転換することになった。

しかし、集落を維持していくためには、多くの高齢農家や兼業農家等の小規模農家の数を減らすことのないような対策が必要である。

そこで国では、これらの農業者にも「担い手となることができる方策」として「集落営農」を「担い手」に位置づけているが、「集落営農の推進」に対して誤解を持つ人たちも多い⁸⁾。

2.5.1. 中山間地域等直接支払制度の見直し

中山間地域等直接支払制度は5年間延長された。新たな対策としては、集落協定の中に自律的な農業生産活動を実現するための集落マスタープランが必要になってきた。これには、10～15年後の集落の将来像を明確にし、その実現に向けて、まず5年間に取組む活動のスケジュールリングを行う。上記の事項に加えて、より積極的な取組みとなる経営規模の拡大、土地利用調査、耕作放棄地の回復、法人設立等にインセンティブを与えている。共同取組み活動を重

視した農業生産活動の強化を図ろうとする中山間地域等直接支払制度の新対策は、地域振興政策とはいえ、「新基本計画」の「品目横断的経営安定対策」への移行を容易にする集落営農組織づくりに繋がっている。

岩原、大王下の両集落ともに共同取り組み活動を進め、10年後の集落の将来像を描いている。

2.5.2. 集落営農

これまでの集落内農地を個々の農家が耕作していたものから、効率的な農業の共同経営を目指す「集落営農」が小規模農家の衰退を防ぐことになった。しかし、「集落営農」には農用地の利用集積目標を定める規模要件を始めとして、組織の規約や経理など組織要件がある。

ここで求められている集落営農は、集落協定のような近隣相互扶助による助け合いや話し合いに基づく組織の延長としてだけではなく、あくまで効率的な生産を目指す経営体であり、地域の将来を見通した、集落の内部から生まれた組織づくりでなければならない。

担い手の不足する各農家では、効率的な適度の規模の経営体で働くことにより、個人では困難であった営農も容易になり、安心して農地が守られていくことになる。また、機械類等の重複の無駄もなくなる。それゆえ、認定農業者等を核とする営農集団を立ち上げることができれば、経営的にも技術的にも期待される集落営農組織に発展していくことが考えられる。

2.6. 直接支払制度による耕作放棄の推移

2.6.1. 集落協定締結率の限界

表2-2の締結率に見られるように、年度ごとに協定締結率の増加率がにぶり、ついには頭打ちになってくる。その理由は、集落協定締結の要件となっている一団の農用地（対象農用地の基準である農地面積の合計が1ha以上であること）の確保が、リーダーの献身的な努力・支援によっても農業者の高齢化の進行には追いつかず、飛び地等の資源管理が困難になっているからである。

アンケート調査によれば、直接支払制度の効果による農耕への意欲が耕作放棄地の広がりを防いでいる。この成果が将来に向けた農業生産活動にどのように関わっているかをみるため、

ここでは 65 歳以上の農業者と集落協定締結率を説明変数にとり、耕作放棄地を目的変数とする重回帰分析により、これを基にして中山間地農業の方向を見定めようとするものである。

2.6.2. 直接支払制度導入後の耕作放棄地の推定

この制度の特長は、集落協定の締結により集落の持つ諸機能を引き出し、営農活動を促進するところにある。

ところで、営農活動の定着を図るためには、基幹農業従事者の年齢が深く関わるので、3章において当該2地区の両者の農業者とその後継者の年齢構成に関する関係を示した。また、その農業者の調査と農地基本台帳を併せたものと集落協定締結率を用いて耕作放棄地の動向についての推定をしておくことが、集落再生に向けての支援策に欠くことのできないものと考えた。前回の2003年度の調査では、サンプル数が極めて少なかったため、推定したトレンドも十分とはいえなかったが、今回の推定ではサンプル数が増えただけ、推定精度の向上を図ることができた。

表2-2の耕作放棄地の推定資料から重回帰分析を行い、次の回帰式を得た。

表2-2 耕作放棄地の推定資料

		耕作 放棄地率 Y(%)	65歳以上 の基幹的 農業従事 者の割合 X ₁ (%)	集落協定 締結率 X ₂ (%)
岩 原	2000	53.5	62.1	42.2
	2001	57.3	63.6	42.2
	2002	61.0	68.2	72.5
	2003	64.8	72.7	75.0
	2004	65.7	75.4	78.1
	2005	67.0	77.2	80.0
大 王 下	2000	46.6	68.0	62.0
	2001	51.2	70.0	83.9
	2002	55.9	72.2	89.0
	2003	60.5	73.6	89.5
	2004	62.5	74.4	89.8
	2005	63.8	76.7	89.8

岩原集落

$$Y_1 = 11.7663 + 0.6465X_1 + 0.0709X_2 \cdots \cdots (1)$$

$$(0.98) \quad (2.64) \quad (0.82)$$

大王下集落

$$Y_2 = -87.2545 + 1.8879X_1 + 0.0853X_2 \cdots \cdots (2)$$

$$(-4.19) \quad (4.99) \quad (0.79)$$

()内は t 値

上記(1) (2)の回帰式から 10 年後の 2016 年の耕作放棄地率 (Y) の推定を試みる.

現農業従事者を 10 年後にスライドさせ、その時点で 90 歳を超える従事者については、体力その他の理由からリタイアするものと仮定する.

10 年後の 90 歳以上の退職者は、岩原、大王下のそれぞれの地区で 26.3%, 25.6%となり、ほぼ 4 分の 1 が世代交代となっている.

また、耕作放棄地率 $Y_1=65.8\%$, $Y_2=60.9\%$ となり、現在よりいくぶん減少し 60% 台に落ち着きを見せている.

このことは、世代交代による農作業の活性化が図られるものと考えられる.

2.6.3. 回帰式の検討

サンプル数が少ないため、回帰分析の適用が可能かどうかについて、自由度修正済み決定係数 ($R^{2'}$), 多重共線性および t 値の検討を行った.

岩原地区では $R^{2'}=0.945$, 大王下地区では $R^{2'}=0.948$ を得た.

本回帰式の集落協定締結率の t 値が小さいので、多重共線性 (マルティコリニアリティ) が懸念されるので、マルティコの発生について調べた. 偏回帰係数 a_1 , a_2 とし、目的変数との単相関係数を γ_{y1} , γ_{y2} として符号 (+-) の一致を調べた. 岩原地区では $\gamma_1=0.9813$, $\gamma_2=0.9408$, 大王下地区では $\gamma_1=0.9801$, $\gamma_2=0.8394$ となり、符号の関係はすべて一致しており、マルティコの発生は認められなかった. 実績値が理論値に接近しているので不自然な傾向は認められない.

t 値については、信頼度 95%, 母集団の偏回帰係数推定値は $t(1, 0.025) = 3.182$ と比べると、農業従事者についてはほぼ有意とみなすことができるが、集落協定締結率は有意でな

く、締結率の向上が耕作放棄率に関して顕著に現れてこないことが課題の1つである。

10年後の耕作放棄率を予測したのは、今後10年程度の農政改革を検討している「食料・農業・農村政策審議会」に合わせたものである。また、中山間地域等直接支払制度の新たな対策では、全ての集落協定に集落マスタープランを課し、10～15年後の集落の将来像を明確化することになり、このマスタープラン作成のよりどころにもなるものと考えた。

表2-2の耕作放棄地の推定資料の構成は、大豊町の農地基本台帳から、65歳以上の基幹的農業従事者とその中の集落協定加入者を抽出したものである。

従事者数は、家族や季節的な労務者や、また集落協定に加入しない零細農家等がいるが、その量的把握をすることが困難であり、地域の活力を生む持続可能な人材資源として位置づけた。量的な変数となる従業者数は将来予測の安全側にあり、元気な地域を支えるものとした。

2.7. まとめ

本研究では、四国山地の中央に位置する高知県大豊町の2集落を事例とした、中山間地域等直接支払制度のもたらす集落の変容について追跡調査を行い、分析による10年後の集落環境を予測した。併せて、本制度の見直しによる共同取組み活動から集落営農への流れを考察してきた。

以上のアンケート調査と実地調査により、その分析と予測の研究から次の結果を得た。

- (1) 農業者の高齢化が進行し、その後継者も高齢化しつつある。他出者で帰郷している者は約3分の1である。
- (2) 制度の仕組みとなっている集落協定締結率の伸びは限界に近づいている。
- (3) 制度の助成金は、共同取組み活動に大半が活用され、農地の整備による共同の利益を目指している。
- (4) 新基本計画に基づく品目横断政策や担い手・農地制度の見直し等、集落協定から集落営農への流れが確立されつつある。
- (5) 耕作放棄地率の10年後の推定は、本制度の効用等により、現在より減少し、60%台に落ち着きを見せている。

ということが明らかになった。この成果は、農業者の励みとなり、今後の地域計画に大きく寄与するであろう。

引用文献

- 1) 加古敏之 (2006) : 「農業と経済」, 昭和堂, 第 72 卷, 4 号, pp.37-43.
- 2) 農林水産省農村振興局地域振興課 : 「中山間地域等直接支払制度新対策のあらまし (2005～2009)」.
- 3) 鄭 会勲・淀川智之・矢沢正士 (2004) : 耕作放棄地を有する農業集落の空間構造特性. 農村計画論文集, No.6, pp.259-264.
- 4) 山崎義人・後藤春彦 (2003) : 長野市の山間部の集落における共同の維持管理の差異とその要因に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, No.572, pp.83-90.
- 5) 斉藤雪彦・中村 攻・木下 勇・筒井義富 (2001) : 中山間地域の水田作集落における生産, 居住空間の空間管理作業に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, No.539, pp.163-170.
- 6) 安藤光義 (2006) : 「集落営農の持続的な発展を目指して」, 全国農業会議所.
- 7) 高知県担い手支援課 (2005) : 「担い手支援ハンドブック」, 高知県農業振興部.
- 8) 楠本雅弘 (2006) : 「集落営農」, 農山漁村文化協会, pp.93-107.

第2編 沿岸地域の防災まちづくり

第2編 沿岸地域の防災まちづくり

第1章 防災まちづくりによる生活空間の創出

— 高知市御畳瀬地区の事例として —

1.1. はじめに

関東大震災以来、わが国は、幾多の自然災害に見舞われ、その度ごとに防災上の基盤整備が進められてきた。なかでも、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災の教訓により、国の防災対策の基本となる「防災基本計画」が同年12月に抜本的に改定され、その対策が大きく前進してきた。

しかし、次に予測されている東海・東南海・南海地震等のようなプレート型巨大地震では、いかに減災に努めるかが課題になっている^{*1}。

研究の対象となる沿岸地域の木造密集街区では、地震の発生に伴い家屋の倒壊や火災による道路閉塞が懸念され、その上、津波の襲来^{*2}が予測される。したがって、可能な限りの地域防災力^{*3}の充実を図る必要がある。

地域防災力の担い手となるのは、地域住民のみならず地域で活動する全ての人々であり、「自助」「共助」および「公助」から成り立っている。したがって、自助・共助を軸とした自主防災組織（自治会や町内会等の組織の中に組み込むこともある）の取り組みは、公助としての行政の支援によって機能することになる。

本研究の目的は、防災会等の防災組織による活動や行政による支援・対応策を踏まえて、防災への備えを住民の意識から検討し、被害を最小限にするために避難面から考察しようとするものである。

これらの地震災害の研究で特徴あるものとして、次のものが挙げられる。東南海・南海地震による津波からの避難と住宅の耐震化に着目した被害軽減について述べられたもの¹⁾、町内会組織および自主防災組織に着目した地域防災力の定量化を行ったもの²⁾、地域防災力の強さを決める大きな要因が地域コミュニティにおける人々のつながりにあり災害時に大きな力を発揮することを示したもの³⁾、阪神淡路大震災における道路閉塞状況と道路幅員等の関係を分析したもの⁴⁾、東海・東南海・南海地震の被害の想定と事前対策について述べられたもの⁵⁾等の研

究があるが、自主防災組織を通して、建物の倒壊等に対する減災に必要な改善点に言及したものは少ない。よって本研究では、予測される津波高^{*4}を想定して、住民意識を避難面から見た、減災を阻む要因となる道路閉塞について検討したものである。

1.2. 研究の方法

東海・東南海・南海のそれぞれの地震が近づき、特にこれらに面した地域では、地震発生後に襲来する津波の到達時間と高さから被害をどう防ぐかが課題となっている。

1.2.1. 研究対象地の概要と調査・研究の方法

(1) 高知市御畳瀬地区の概要

高知市の御畳瀬地区は、浦戸湾口に近い沿岸の集落であり、背後は小高い丘陵地となっている。対岸の外洋港を結ぶ浦戸大橋や桂浜の海岸線が望まれ、古くから景勝地とされてきた。

本地区は、面積約 0.16Km²、人口 489 人の漁業を中心とした小規模な町であるが、歴史を遡ると度々台風や津波の被害を受けてきた。そのため浦戸湾周辺の種崎、浦戸、長浜地区では、防災問題に早くから取り組み、本地区も昭和 45 年の台風 10 号を契機に委員会が結成されていた。

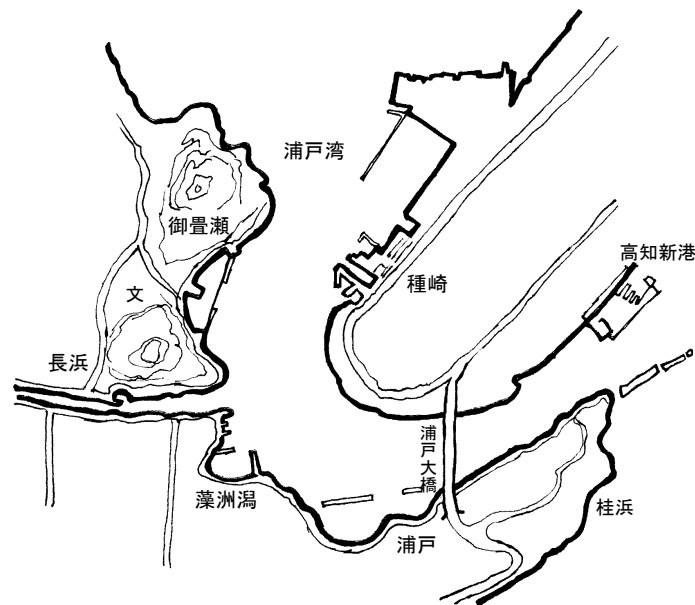


図 1－1 御畳瀬集落

(2) 地震・津波避難路および避難施設の調査

本地区では、津波高さ 4～6 m，到達時間 15～45 分（前記⁴）のもとで、避難ビル，避難場所および避難路の整備が実際の津波到達までに安全な避難が可能かどうか調査・検討を行う。

これらの地震・津波に対しての事前対策として、避難場所，避難ビルおよび避難路の整備，また、揺れによる建造物の倒壊などに対処し，実際に津波到達までに安全な避難が可能かどうかを分析しておくことが必要であるので次の調査を行う。

1.2.2. アンケート調査とフィールドワークの概要

(1) アンケート調査の実施

回答属性

対象者	御畳瀬地区 世帯主
サンプル数	標本調査 216 部
実施期間	2006 年 10 月 1 日～18 日
調査方法	巡回配布・巡回回収
回収率	直接各戸から回収 85%
主な調査事項	・防災体制を核とするコミュニティづくり ・伝統的文化を継承する地域環境の保存 ・地震と津波災害対策への対応

(2) フィールドワーク

- ① 建造物の種類と老朽の程度
 - ② 地形・地貌・地物の状況
 - ③ 道路幅員の状況と勾配
- ・建造物

建物の鉄筋コンクリート・鉄骨構造は，民家 5 棟，ふれあいセンター 1 棟，小学校 2 棟，寺院 2 棟，神社 1 棟，病院 1 棟，漁業組合 2 棟で全建物の約 3 %となり，その他が木造建物で構成されている。

- ・地 形

沿岸から丘陵に向かってなだらかに変化し、麓に沿って山腹の崩壊を防ぐ根固め擁壁が続いている。背面の丘陵は、標高約 50m の尾根づたいに避難場所が整備されつつある。前面は浦戸湾の一部をなし、防波堤によって漁港が保全されている。

- ・土地利用

道路は、海岸線に沿う、幅員 7～8 m の幹線道、まちの中央を縦断している幅員 3 m の準幹線道 1 本と 5 本の横断道で骨組みが構成されている。その他の生活道は細街路で、幅員約 1 m の三尺道路と呼ばれている。田畑では、畑地が約 500m²で、その他は丘陵の山地からなっている。

- ・津波襲来への備え

各地区の自主防災組織では、準幹線道路の両側をできるだけ防火構造にし、類焼を免れるような創意と、最寄りの避難路に直結できる整備の工夫が見られる。

1.3. アンケートによる自然災害発生への住民意識

まず、アンケートの質問に先立ち、集落を一巡する中で面会できた人々から「防災とまちづくり」について聞き取り調査を行い、同時に市の窓口センターからも情報を得ることができた。

1.3.1. 集落の見聞から得られたこと

(1) まちは過疎化が進み高齢者が過半数を占め、幼児・学童が極度に少なく、若者の町内会行事への参加が少ないようである。

地域の祭りや行事への参加は、交流の輪をつくり、防災に関わる活動でも連帯感を生むコミュニティ活動につながっているようである。

そこには、住みよいまちを協同してつくろうとする気運が醸成され、地域で困難な生活を強いられている人々にも目配りがなされている。また、高齢者ほど自分のまちへの愛着が強いように感じられた。

漁業で生計を立てている人々が大部分であり、安心して生活ができるように沿岸域の整備を求めている人々が多い。

以上のことから、1つには「防災体制を核とするコミュニティづくり」がまちを活性化する要となるように思われる。

- (2) 安全で安心できる美しいまちにしていくためには、建物の形態・意匠・色彩、屋外広告物等の道路景観などの美観や風致などへの気づきも感じられた。本地域は高知市の海の玄関口で、正面に位置する種崎・桂浜など共に昔から風光明媚な景観に富んだ観光のスポットになっている。

まちでは、清掃や冠婚葬祭などが昔からの互助の仕組みで受け継がれてきた。しかし、若者の減少と高齢化と共に伝統行事もままならなくなっている。しかし、高齢者ほどまちへの思い入れが強くなっているようである。

一方、漁業のまちである本集落では、沿岸の防潮堤・漁港・魚礁の整備や内港海運の航路標識なども重要な施設であり、安心して漁業に従事することのできる環境づくりが、持続可能な沿岸漁業を育てていくための地域の生活環境の維持につながっている。また、津波の計画水位に対応する防波堤の補強断面の検討も急がれるが、公共工事の投資額にも限度があり、津波の襲来の際にはわが身を守る避難から考えなくてはならなくなっている。

以上のことから、2つ目として「伝統的文化を継承する地域環境の保存」が挙げられる。

- (3) 南海地震の襲来が近づいているが、最も懸念されることは、老朽密集街区の建て替えや細街路（路地）の拡張の困難な場所が多いことである。耐震補強についても木造家屋では大掛かりの工事となり、むしろ建て替えたほうがよいと思われる場合が多い。しかし、現状の収入に補助金を加えても建て替えのできる世帯は限られている。

いつ襲来するか分からない地震予知に一部の人々は、発生による惨状を疑い、積極的な避難行動をとらない人がいると聞く。

また、津波の到達時間を考えた避難距離には、避難施設の適正な配置が必要である。あらかじめ整備の可能な避難路はすでに整備され、どの地域地区でも訓練に供用されている。避難路が揺れにより閉塞することも考えられるので迂回路の検討も必要である。

自主防災組織を立ち上げ、信頼されるリーダーの下で皆で役割・分担をしながら訓練を重ね、要介護者への支援など、災害時に一人も見逃さない運動になるようにしたいものである。

以上のことから、3つ目として「地震と津波災害対策への対応」が見えてくる。

1.3.2. アンケート調査の実施

集落の見聞や聞き取り調査を勘案し設問を作成した。

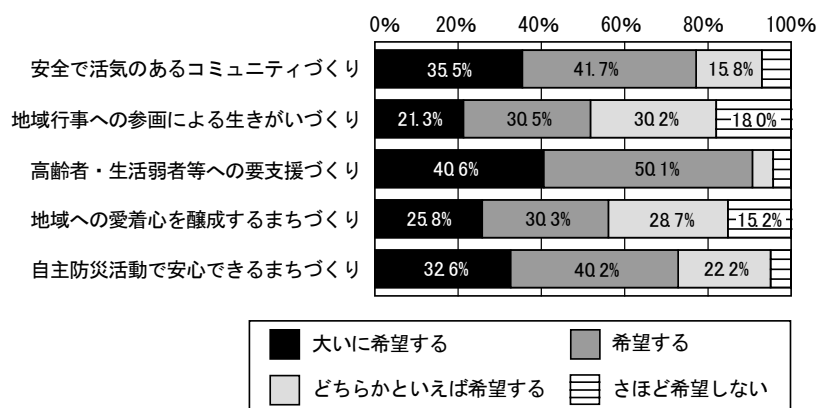


図 1-2 防災体制を核とするコミュニティづくり

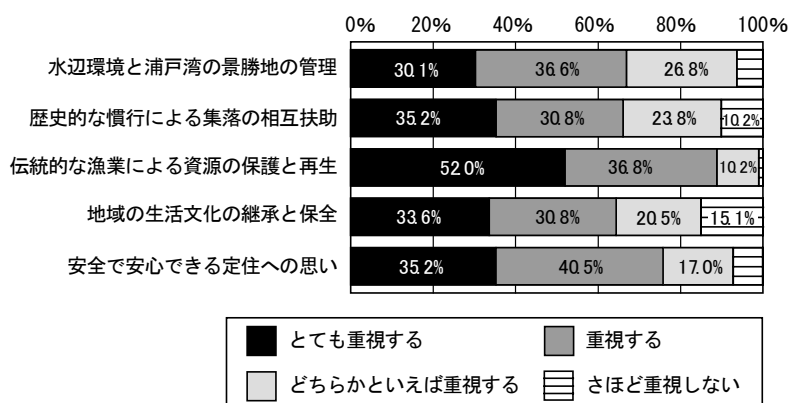


図 1-3 伝統的文化を継承する地域環境の保存

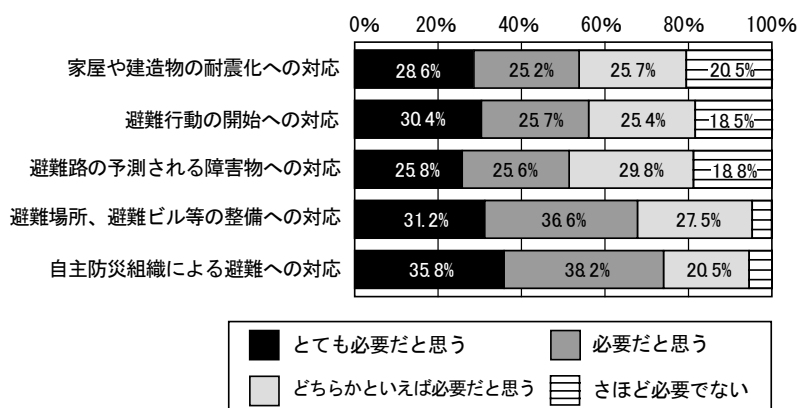


図 1-4 地震と津波災害対策への対応

(1) 防災体制を核とするコミュニティづくりについて

図1-2のように「高齢者・生活弱者への要支援づくり」が最も関心が高く、「大いに希望する」が40.6%、「希望する」を合わせると90%を超えており地域住民の弱者へのいたわりが重視されている。次いで2段として「安全で活気のあるコミュニティづくり」「自主防災活動で安心できるまちづくり」の関心度がほぼ同じ傾向を示している。3段目に「地域への愛着心を醸成するまちづくり」「地域行事への参画による生きがいづくり」となっている。

コミュニティ活動が活発になるとネットワークが強化され、これまで気づかなかった生活弱者へも手を差し伸べることができるようになる。また、自主防災活動に参加することによってまちの弱点が見え、その補強へとまちづくりが進んでいく。

(2) 伝統的文化を継承する地域環境の保存について

図1-3のように「伝統的な漁業による資源の保護と再生」が最も関心が高く、「とても重視する」が52.0%、「重視する」を合わせると約9割に達しており、漁業による持続的な生活重視への思いが示されている。次いで2段目として「安全で安心できる定住への思い」に関心が76%と高まり、わがまちに住み続けたいという思い入れが示されている。3段目として「水辺環境と浦戸湾の景勝地の管理」「歴史的な慣行による集落の相互扶助」「地域の生活文化の継承と保全」の3者の関心の度合いはほぼ同じで、重視する以上の割合が66%に達している。地域の文化遺産を各種の災害から守る中で、持続的に地域資源を活用・保全しようとする姿が全ての項目に見られる。

(3) 地震と津波災害対策への対応について

図1-4のように、「自主防災組織による避難への対応」「避難場所、避難ビル等の整備への対応」の2者はあらかじめソフト・ハード面から対応が可能であり、約70%の者が必要性を感じている。2段目として「家屋や建造物の耐震化への対応」「避難行動の開始への対応」「避難路の予測される障害物への対応」の3者については、地震予知のできない現状で地震の強度や津波の速度や波高が現実のものとして受け止めにくく、その行動や必要な整備がハザードマップに見られる知識と乖離している様子が見られる。

自主防災組織を活発にすることは、知的理解と訓練の両者を学習することになるので災害対

策には特に必要である。

1.4. 津波防災体制の構築

平成7年1月の阪神・淡路大震災を受け、同年12月に災害対策基本法の抜本的改正が行われ、「自主防災組織」の育成・強化に向けて、リーダー養成や指針等の策定がなされ、基本法にそって「自主防災組織の手引き」⁶⁾が15年12月に作成された。

津波災害に備えて、被害を最小限にとどめるためにも、ハード面の防災施設、防災システム整備と共にソフト面からの防災教育（訓練）の重要性が挙げられる。

なかでも災害予知（予報）について、速やかに末端の人々に伝えられるシステムと即座に対応できる態勢づくりが急がれる。

1.4.1. 津波災害警戒情報システム

津波災害から住民の生命を守るために、多くの自治体は国の機関とともに気象台と共同で「津波災害警戒情報」を発表している。図1-5に示すように、津波警戒情報などの緊急情報を伝達する仕組みを構築している。

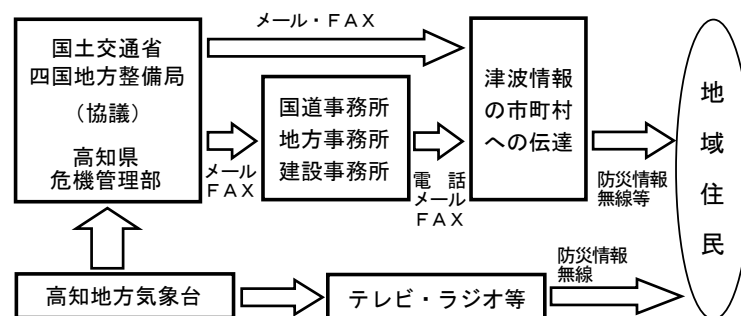


図1-5 津波災害警戒情報システム

1.4.2. 自助・共助を軸とし公助の支援による震災対策

(1) 地域住民の取り組みとして、災害の時には「自分たちの地域は、自分たちで守る」という活動と、応急救助のための助け合い活動の構えをつくっていく。

(2) 行政の取り組みと、その支援として、公共施設の整備、各種の調査や情報の提供、地震防

災に関する学習機会を提供し、建物の耐震支援のもとで啓発していく。

1.4.3. 震災へのハード・ソフト対策

- (1) 公助によるハード対策には莫大な費用がかかるので、主として減災に欠かせない部分の公共施設（水門，陸閘，誘導標識，避難路，避難所）等の整備が挙げられる。
- (2) ソフト対策には，その多くが自助・共助を軸とする対策であるが，特に災害弱者にも配慮した避難・誘導対策を講じる。

1.4.4. 災害弱者への避難対策

津波からの避難が困難な人々や避難距離が長い場合には，津波避難ビルの整備が必要となる。避難ビルの満たすべき要件として次の事が挙げられる。

- (1) 構造的要件：新耐震基準に適合する堅牢なものにする。
- (2) 位置的要件：津波浸水予想地域から避難困難地域を抽出し，避難経路，避難方法を確認の上，位置を定める。

1.5. 自主防災組織の結成

御豊瀬地区津波防災検討会は，地区を5つに分け，自主防災組織を立ち上げ組織の強化を図っている。第1回検討会（2004年6月）で組織の編成を行い，地区を「北」「西」「中」「南」および「坂」の5つに分け，自主防災組織としての各地区の役割・分担が検討されている。超高齢者の対応に苦慮されている。

組織の形態は次の図1－6のようになっている。

1.5.1. 組織の形態

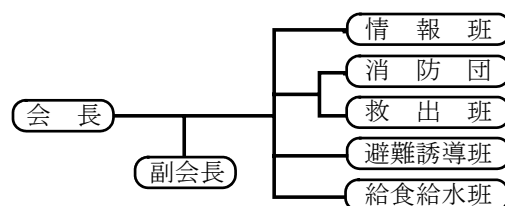


図1－6 組織の形態

1.5.2. 自主防災組織の母体

町内会

1.5.3. 活動内容

- (1) 防災知識の啓発
- (2) 防災マップ（ハザードマップ）の作成・配布
- (3) 防災訓練（消防団とともに避難訓練・救出訓練）
- (4) 要援護者対策
- (5) 防災備蓄（食料，災害救急品，防災資機材等）
- (6) 他機関との連携

また，災害対策の対象とする津波の高さは，前記の *4 から約 5 m と想定し，地震発生後約 30 分で襲来するものと仮定し検討・研究を重ねている．この仮定は，避難訓練の結果を基にすれば集落の全員が避難でき，災害弱者の救助も可能になる．

これまでの自主防災組織としての活動は，自主防災の意義と役割について（2004 年 8 月），南海地震のメカニズムについて（2004 年 9 月）を開催し，地震に対応する心構えをはじめとして，研修会，避難路，避難場所の整備，誘導標識の設置および避難訓練等の行事を 2006 年度末までに延べ 30 回行っている．

幸い，本防災検討会では，リーダー・役員の高齢化に伴う交代の時期にきているが，次の人材が育ち，防災組織の継続性欠如の心配はないものと思われる．

以上の災害への準備対策は，主として「自助」「共助」によるものである．しかし，「公助」の役割も大きく，防災マスタープラン策定や防災マップ作成の指導・助言をはじめとして，防災施設や備蓄等の整備事業助成金による避難路・避難場所・標識・防災資機材等の整備や自主防災組織育成強化のための事業費補助金等が提供され，地域防災力を高める自主防災組織強化の手立てが講じられている．

これらの施策によって避難ビル，避難経路・場所⁷⁾に関しては，民有地の所有者の理解を得て整備ができ，供用が開始されている．

1.6. おわりに

本稿は、地震発生後に襲来する津波への備えに対し、住民意識からコミュニティの全体像について検討したものである。

まず、アンケートによる防災意識調査とフィールドワークにより、地区の概略を把握し、アンケート分析に進んだ。

アンケートの内容は、大きく3つの領域として、①防災コミュニティづくり、②伝統文化の継承、③津波災害対策とした。各分野に対する量的関心と因子分析による質的関心事について、住民の思い入れが浮き彫りになった。その結果、「生活弱者への支援」「漁業資源の保護」「避難面に留意」が強く求められている。

注

- *1 中央防災会議「東南海・南海地震等に関する専門調査会」（2003 年 4 月 17 日）の発表による各都府県別の被害想定が公表された。それには、全壊建物被害（揺れ・液状化・津波・急傾斜地崩壊・火災）全壊建物合計、死者被害（揺れ・津波・急傾斜地崩壊・火災）死者合計等が推定されている。
- *2 南海地震の繰り返し発生に至る、過去に繰り返し起きた地震の大きさと間隔との関係から、地震発生に至るエネルギーの蓄積と、地震によるエネルギー放出の過程を考えた、同じ震源域から地震の繰り返し発生モデルによる地震発生予知によれば、今後 30 年以内の発生率は 50%程度と予測されている。土と基礎、1998, vol.46, No.2, pp.51-56.
- *3 地域防災力の向上を図るためには、防災研修会の開催や避難訓練なども必要であるが、むしろ、日ごろの地域活動で住民と地域との結びつきを強め、公民館活動や祭りなどのイベントで災害に対応できる人材を育てていくことが、無理のない形で防災力を高めることにつながっていくことになる。2006, 9 月刊行, 公民館.
- *4 津波の高さと到達時間については、国の中央防災会議の東南海・南海地震同時発生モデルの検討も行いつつ、高知県が過去の地震（既往最大級の安政南海地震）を想定して分析を行い、予想される震源位置とそこで仮定される断層モデルを用いて解析したものである。このシミュレーションによると、土佐沖を震源とすると、県中部では 5 m を超える津波の危険性が示された。津波・高潮ハザードマップマニュアル（2004 年 4 月）。高知県の推定は、その後の巨大地震の発生により見直しが余儀なくされ、南海トラフ巨大地震モデルで検討されている。

参考文献

- 1) 寺村省吾, 塩崎賢明, 堀田祐三子 (2004): 「東南海・南海地震による被害の軽減に関する研究」, 日本建築学会大会学術講演会梗概集 (北海道), pp.375-376.
- 2) 北川皓一, 大貝 彰, 村上正治, 郷内吉瑞, 堀 健雄 (2006): 「町内会組織及び自主防災組織に着目した地域防災力の定量化に関する研究」, 日本建築学会大会学術講演会 (関東), pp.455-458.
- 3) 岡西 清, 佐土原 聡 (2006): 「地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究」, 日本建築学会計画系論文集, 第 609 号, pp.77-84.
- 4) 塚口博司, 戸谷哲男, 中辻清恵 (1996): 「阪神・淡路大震災における道路閉塞状況に関する研究」, 国際交通安全学会誌, vol.22, No.2, pp.21-31.
- 5) 宮川康平 (2004): 「東海・東南海・南海地震対策」, 日本建築学会総合論文誌, 第 2 号, pp.63-66.
- 6) 高知市地域防災推進課 (2008): 「自主防災組織の手引き」, 高知市危機管理室.
- 7) 柏原士郎, 上野 淳, 森田孝夫 (1998): 「阪神・淡路大震災における避難所の研究」, 大阪大学出版会, pp.67-94.

第2章 沿岸地域の津波災害が予想される集落における持続的まちづくりへの住民意識分析

2.1. はじめに

わが国は、幾多の自然災害に見舞われてきた。そして、その度ごとに防災に対する市民意識は変化している。1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災では巨大地震災害に対する防災への関心が高まり、国の「防災基本計画」の抜本的改定などに反映され、その後の中越地震などでの避難、復旧、復興のしくみづくりに活かされている。そして2011年3月11日、甚大な被害をもたらした東日本大震災では、津波災害への対応が沿岸地域の都市・集落での焦眉の課題となった。内閣府の有識者会議では、地震域の範囲となる東海・東南海・南海地震などが連動する地域をとり、南海トラフで起きる地震規模を見直して最大クラスの津波発生による浸水被害を推測して、今後の防災対応への指針とすることを提言した。

津波防災に関しては、防潮施設、住宅耐震化といったハード施策を中心としつつ、避難を中心としたソフトな減災対策が進められてきたが、今回の震災の発生によって、ハード施策の限界への認識が広まり、トラフ型巨大地震にはソフト施策による減災を計る重要性が認識されるようになっている。さらに、2011年12月に成立した津波防災地域づくりに関する法律では、津波災害特別警戒地域での土地利用規制を可能とする枠組みがつくられ、建築規制等による都市計画的防御にも進展している。

一方で、我が国で津波災害の想定される沿岸部には、高齢化や漁業の低迷する中で持続可能性の危機に瀕している地域や集落も少なくない。こうした地域では、津波災害への不安から、子息や若者などの居住に対する希望や期待が低下しているなど、次世代へのまちの継承にも悲観的な思いが浸透し、耐震化投資や防災活動に対しても一種のあきらめが広がるといった、まちの活力維持の面で、大きな課題を抱える可能性が見られる。

すなわち、こうした津波災害の予想される沿岸集落のまちづくりでは、地域に住み続ける人々の生活を守ることに加えて、世代を繋いで集落を持続させる視点も必要と考えられ、しかも、こうした地域の持続可能性の視点は、人口減少下における沿岸地域の今後の国土管理を検討する上でも、重要な社会的課題となると言える。

東北の震災を契機に、様々な形で持続的まちづくりに関する復興のあり方が議論されてい

る。例えば、岸井¹⁾は東日本大震災の復興に向けての都市形成のあり方として、生命を守る県土づくり、安心の暮らしを支える環境の整備に加えて、将来を展望した交流・産業基盤の整備を挙げている。盛岡²⁾は環境負荷の少ない持続可能な社会づくりと震災復興のあり方を考察し、安心な暮らしの生活実現、地域に住み続けることを支援し、その生業が成り立つような暮らしの復興を説いている。相羽³⁾は人口減少下での都市の計画論として、縮小都市の原理を考察し、東北地域の復興において低地でのダウントウン形成のための提案をしている。これらは、いずれも、人口減少、環境負荷低減といった社会課題下でのまちづくりのあり方の視点から、復興を捉えたものであり、同様の視点は事前復興においても重要となる。ただし、世代継承のためのまちづくりという視点は明確ではない。

また、中越地震の復興計画において、アメリカの「ロマプリータ地震」における復興プロセスを検討した報告⁴⁾では、事業リスト型復興でなく、住民参加による未来を指向する「ビジョン」を基礎とした「ものがたり復興」の重要性を示している。また、金井ら⁵⁾は津波常襲地域での災害文化継承を扱い、災害毎の被災と復興の取り組みが、防災建造物に加えて、生活規範や社会行動などの災害文化として継承され、後世代への土地の記憶を伝える資源となることを示している。防災まちづくりにおいても、住民の「未来志向」が要となり、世代を超えた地域意識継承の重要性が示唆されていると言える。

一方、山村漁村集落等における地域づくりの方向として、長谷川ら⁶⁾は過疎地の再生のキーとして社会関係資本の概念を適用し、中村ら⁷⁾は限界集落におけるまちづくりにおいて、地域の資源への愛着、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル、以下 SC と記載する）の育成の重要性が明らかにされている。また SC を構成する参加行動の将来的な意思は地域に対する誇りや信頼の程度が大きく影響すること⁸⁾、行動意識面での SC の形成がまちづくり活動への参加や景観・活性化などの都市施設整備への意識向上に関係する⁹⁾ことが谷口らにより指摘されている。また、SC や地域コミュニティ活動が防災意識を高めるといった実証研究も数多く見られる。例えば、藤見ら¹⁰⁾は SC を構成する要素として信頼・互酬性（近所の世話や地域奉仕）、社会ネットワーク（つきあい、自治会活動、スポーツ、ボランティア）が、防災のための自助・共助の意識レベルに関連していることを示している。同様に石橋ら¹¹⁾も SC が平時における地域の潜在的復興力に影響することを定量的に評価している。松本・矢田部¹²⁾は、地域コミュニティで積極的に活動する人ほど防災活動を継続する傾向が強いことを示している。こ

のようなことから、社会関係資本やコミュニティ意識は、事前復興や防災まちづくり、まちの持続への期待意識とも深く関連することが予想される。しかし、現在の住民の活力やまちづくり活動といった視点から持続性を議論する視点が多く、次の世代へ街を継承することへの希望や期待といった視点を扱っている研究は見られない。

本研究では、こうした研究成果を踏まえて、津波災害が想定される沿岸集落を対象に、街の継承という持続可能なまちづくりの可能性を探るため、既存住民の意識構造について分析することにした。

具体的には、子息や若者の居住への希望や将来の居住予想といった「次世代への街の継承に対する希望や期待（本研究では次世代期待と呼称）」の実態を把握するとともに、津波などの災害に対する不安、さらに、従来の研究で指摘されている、街への愛着心、ソーシャル・キャピタルといった、まちづくりへの積極性に関わるとされる意識との関連を把握すること。そして、避難対策、防波堤などの災害防御、事後保障、事前復興計画といった、防災施策の方向に対する意向と、上記の意識との関連を把握する。そして、沿岸集落が次世代へと継承されるような持続的まちづくりの視点から、防災施策の方向への示唆を得ることである。このため、意識調査をもとにした因子分析と共分散構造分析¹³⁾を援用することで、上記の意識構造を明らかにすることとした。

2.2. 対象地区における防災・まちづくりの課題と本研究のアプローチ

2.2.1. 研究対象地区の概要

本研究は高知市の沿岸部に存在する御畳瀬地区を研究対象とした。御畳瀬地区は、高知駅の南 10km 程度、浦戸湾口に近い浦戸湾の一角に位置し、浦戸湾と太平洋の結節点として漁業を生業として形成された、地区面積約 0.16km²、人口 446 人の小規模な沿岸集落である。

御畳瀬地区を、災害不安と持続性の関係を検討する対象地区として選定した理由は以下のとおりである。まず、御畳瀬地区は後述するように古くから台風や津波の災害を経験しながら持続してきた集落であり、防災意識の高い地域となっている。災害の予想される漁村小集落は、高知県沿岸のみならず、南海トラフ地震が想定されている東海、四国、九州等の沿岸に数多く存在するが、それらの中では、御畳瀬地区は、高知市の近郊に存在し、都市より遠隔の漁村に

比べると、次世代の居住面で津波災害不安以外の障害は低いと言える。さらに、御畳瀬地区は歴史的、地理的に小規模なまとまりを維持していることから、複雑な要因の影響を比較的避けられ、研究対象の居住者が特定しやすいという特徴を有している。

海岸に面した集落を土佐藩では「浦」と呼び、浦奉行の支配下に庄屋、老、組頭が置かれ、浦方自治が行われた。維新後、御畳瀬は浦戸郷となり、明治 22 年の町村制によって戸数 310 余戸の村として独立していたが、昭和 17 年に高知市に合併する。昭和 37 年から始まった高知港開発計画で御畳瀬から見える浦戸湾の名勝狭島が航路確保のため爆破され、湾内埋立によって臨海工業用地が造成された。さらに、外洋港建設、浦戸大橋建設といった浦戸湾開発など、昔日の風景は変化しているものの、集落は昔の漁村集落の名残をとどめる景観を有している。

図 2-1 に現在の集落の土地利用、建物分布を示す。沿岸から丘陵の麓に集落が分布している。居住地以外の大半は丘陵山地である。背面の丘陵には山腹の崩壊を防ぐ根固め擁壁が整備され、標高約 50m の尾根づたいに避難場所が整備され、集落からのアクセス路が整備されている。浦戸湾側には高さ 4m の防波堤が巡らされている。集落内の道路は、海岸線に沿った幅員 7~8m の幹線、集落中央を縦断する幅員 3m の準幹線 1 本と 5 本の横断道で骨組みが構成されている。他の生活道は幅員約 1m の三尺道路と呼ばれる漁村特有の狭隘道路である。集落の大半（97%）は木造住居で、鉄筋コンクリート・鉄骨構造物は、民家 5 棟、ふれあいセンター 1 棟、小学校 2 棟、寺社 3 棟、病院 1 棟、漁業組合 2 棟のみで全建物の約 3% である。

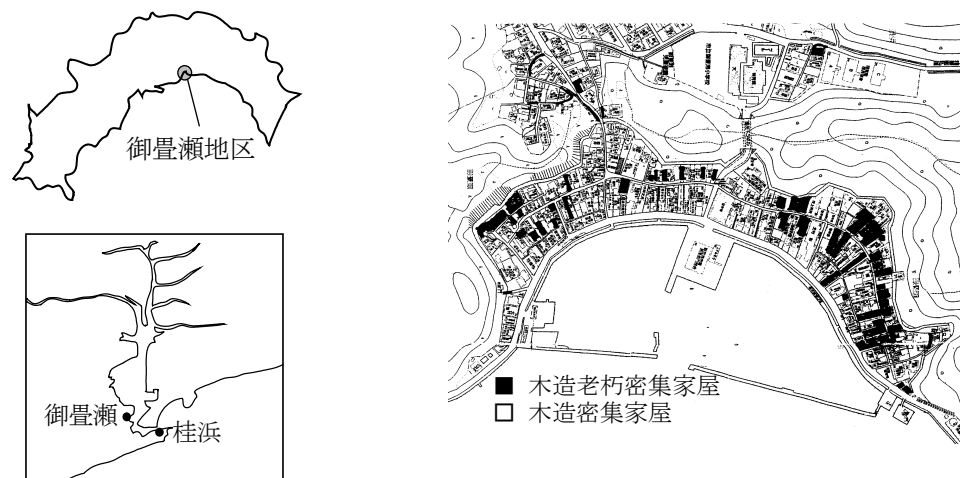


図 2-1 御畳瀬集落

2.2.2. 調査データの適用される対象地区

わが国は、地震・津波のみならず、列島の地理的条件や構造上から、同じような悲劇を繰り返さないためにも、災害への認識を深め、安らぎのある生活空間の創出を図る必要がある。そのためには、調査データの適用がその後を大きく左右することになる。

(1) 対象地区による防災意識と自然災害への備え

住民の頭には安全な避難経路が刻み込まれていれば、日頃の訓練の成果が得られる。

1) 災害弱者と津波避難

高齢社会に向けて、人々の人格が尊重され、住み慣れた地域で一緒に助け合いながら暮らしていく社会の在り方が求められる。

- ・ 高齢者の住まいの充実
- ・ 防災上、住宅改造の促進
- ・ 安全で安心できる生活環境づくり
- ・ 高齢者の福祉サービス
- ・ 高齢者の社会参加と生きがい

2) 自主防災組織

地域防災力の担い手となるのは、地域住民が中心となり、地域で活動する全ての人々であり、「自助」「共助」および「公助」から成り立っている。対象地区は協働のまちづくりが必要になる。

- ・ 津波「てんでんこ」への確実化
- ・ 避難路の予測される障害物への対応
- ・ 避難場所・避難ビルの再構築

3) 有事に対して事前の備え

津波避難の困難度やその可能性については、近い将来襲来するといわれる巨大地震が発生した際に想定される津波高に基づけば、事前の備えがなければ壊滅的な被害になるだろう。

- ・ 地域の防災面の脆弱性を点検する
- ・ 災害が起きたときのことを想定して、被害を最小にできるようなまちづくりを推進する。つまりここではハード面の意味になる。
- ・ 発災を想定し、限られた短時間内に復興に関する組織が立ち上げられるようにするため、地域の基礎的データを収集し、調査・研究しておくようにする。
- ・ 想定される発災に対して、復興に対する手順を分かりやすくしておく。事前復興と呼ば

れ、過去の教訓から得られた集積で、ソフト面の意味になる。

(2) 防災基盤を構築するコミュニティづくり

ここでいう「まちづくり」は、住民参加による地区レベルの住環境の整備を意味する。

1) 安全で安心できるまちづくり

わが国の都市部は、河口域の沖積平野の軟弱地盤に立地しているため、洪水による浸水、地震による軟弱地盤の液状化が心配されるところも多い。

- ・地震による家屋の倒壊や、津波から逃げるための避難場所、避難路の整備がある。
- ・防災まちづくりに必要なハード面の整備と、ソフト面の人材を主体とする両面から検討する。
- ・災害を最小限にするため、日頃の防災教育・訓練を磨き、地域の防災力を身につけるようにする。

2) 防災体制の推進

都市（まち）全体を災害に強い安全な構造にするため、次の方策を講ずるようにする。

- ・避難路、避難場所の整備
- ・まちの不燃化等の推進
- ・ライフライン施設の耐震化
- ・防災拠点の整備

3) 防災への対応

防災工事によるハード面の基盤整備だけでなく、ソフト面として、そこで生活する人々が地域の合意に基づき、行政と共に安全な生活ができる体制づくりに参加し、地域コミュニティとしての社会性を身につけることが安全・安心が確保できる要件となる。

(3) 歴史的文化の継承と地域環境の保全

歴史的環境の持つ諸価値を認め、自然環境の保全に努める。そのためには、住民自らが歴史環境や自然環境に親しみ、景観や地域の社会的・地理的諸条件に向き合いながら関わりを持っていることが必要である。

1) 歴史・地理的環境の価値

その土地で育ち、あるいは長らく暮らしたことに基づく、その景観の背面は、個人にとっても精神的な価値基盤となっている。

2.2.3. 対象地区における防災活動の概要

浦戸湾岸の集落では、近世以降（過去約 400 年間）大略 100 年ごとに発生した南海・東南海地震によって、津波災害による壊滅・再生の歴史が繰り返されている。

2004 年度に実施された『高知県津波防災アセスメント調査（補完調査）』では、地震発生後 20～30 分程度で津波が到達、浸水するとともに、最大 5.0m 以上の津波浸水高が予測されていた。前述の内閣府想定ではこれを大幅に超える津波が予想されている。

御畳瀬地区津波防災検討会のもとで、2004 年 6 月には「北」「西」「中」「南」および「坂」の 5 つに分けて自主防災組織が編成されている。自主防災組織は 2004 年から研修会や避難路、避難場所の整備、誘導標識の設置および避難訓練等を行い、2006 年度末までに延べ 30 回の会合を行うなど活発であった。

自主防災組織の取り組みは、地震発生時に「命を守る」ことを最優先課題としている。準幹線道路の両側を防火構造として延焼を防ぐことや、避難路幅員の確保を申し合わせて、避難時間の短縮を図る試みがなされている、ただし、住民合意が得られない所もあり、整備は完了していない。さらに、2008 年からは、年に 1、2 回の検討会が開催される程度で、活動量の低下傾向が見られていた。特に、超高齢者の対応や危機意識の低下から参加低迷に苦慮していたという。

一方で、公助の面では、2008 年より始められた津波防災マスタープランの策定をはじめとして、助成金による避難路・避難場所・標識等の整備や自主防災組織育成強化のための補助金などの手立てが講じられている。これらの施策によって各地区での避難ビル、避難経路、避難場所が整備されている。

これらの取り組みは前述の津波高さ約 5m、地震発生後約 30 分で襲来と想定しており、この想定であれば、避難訓練の結果を基にすれば集落の全員が避難でき、災害弱者の救助も可能になるとしていた。しかしながら東日本大震災後は、想定津波の巨大化を見越して、高知県は津波観測システムの広域化、避難地、避難路、避難ビルの見直し、避難態勢の再整備を進めており、地震・津波情報により、関係住民への避難行動支援をすることが目指されている。また、高知市でも、自主防災組織の活動推進のための援助として「防災人づくり塾」など地区リーダーの育成に力を注いでいる。このように、津波災害は、避難対策が第一に重視されている。

2.2.4. 対象地区におけるまちづくりの課題

以上の地域特性と背景を踏まえて、市の支所をはじめ、地域住民からヒアリング調査を行った。そこから、御豊瀬におけるまちづくりの課題を以下のような3点に整理した。

(1) 地震と津波災害対策への対応

南海地震の襲来で最も懸念されていることは、密集している老朽住宅、狭隘な細街路である。老朽化した木造家屋では耐震補強は大掛かりとなり、建て替え並の経費となる場合が多いという。現状の補助制度や世帯所得の状況では建て替え可能な世帯は限られている。しかも、地震に対して積極的な避難行動をとらない人、自宅の耐震化を諦めている人もいるという指摘もある。

また、自主防災活動では、避難施設の確保と避難路が整備され、訓練も行われているが、避難路の狭隘さから建物倒壊による閉塞も危惧されており、耐震化や迂回路の必要性も訴えられていた。自主防災組織活動では、リーダーの下で役割・分担して、訓練を重ね、要介護者への支援など、「災害時には一人も見逃さない」を目標としているが、高齢化に伴うリーダー層の交代によって、こうした活動・意識の継続が課題になっているという。

このように地震と津波災害に立ち向かうための意識の持続、継承が地域における第一の課題と言える。

(2) コミュニティ意識の浸透と維持

高知市の比較的至便地域にありながら、まちは過疎化が進み、高齢者が過半数を占める限界集落となっている。内陸部側に隣接する長浜地区では、住宅地域として若年層の人口も有しているのと比べて、御豊瀬は幼児・学童が極度に少なく、若者も少ない（図2-2）。

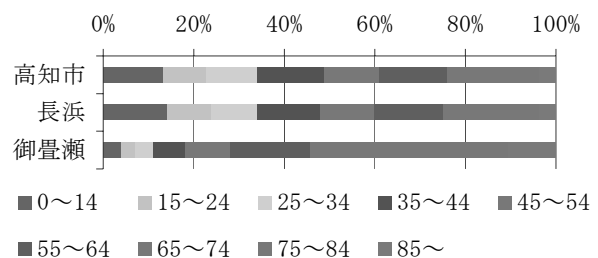


図2-2 年齢別人口の高知市・隣接地域との比較
高知市統計より H24.4時点

しかし、地域の祭り行事の際には、都市から若者が戻り、交流の場として連帯感を生む活動になっており、行事に参加する人々によって、まちに活気ができ賑わいが感じられるという。

住みよいまちを協働してつくろうとする気運も醸成されており、地域で困難な生活を強いられている人々にも目配りができているという。

清掃や冠婚葬祭なども、昔からの互助の仕組みで受け継がれてきている。高齢者ほどこうした活動への思い入れは強い。しかし、若者の減少と高齢化と共に伝統行事の今後の持続には、不安が感じられるという。

そして、わがまちに住み続けたいという気持ちは高齢者ほど強く、自分のまちへの愛着が強い。

こうした、街への愛着心やソーシャル・キャピタルなどの浸透と継承が地域の第二の課題と言える。

(3) 生業を継承し次世代への地域整備

御畳瀬は「めひかり」などの干物が特産で、高知県内でも有名な地区となっている。近年漁獲は減少しているが、御畳瀬には、防潮堤・漁港・市場、さらには魚礁の整備や内港海運の航路標識などの重要な施設があり、こうした漁業を支える地域づくりが重要視されているという。特に、漁業で生計を立てている人々は、生活基盤としての港や防潮堤など沿岸施設の整備を求めているという。持続可能な沿岸漁業を育てていくうえで、次世代の定住に大きく関わり、地域の生活の維持につながるという意見である。

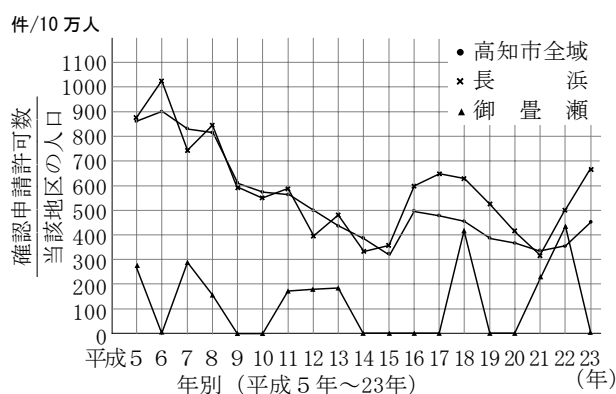


図 2－3 市街化の動向

また、図 2－3 は御畳瀬と高知市、隣接する長浜地区での建築確認申請件数の人口比の変化をみたものである。御畳瀬地区での建築立地は他と比較して低いレベルとなっていることがわ

かる。次世代の定住を促進するようなまちづくりのためには、発生が想定できる津波に対して、家屋財産を守れるように、防波堤の補強も急ぐべきとの意見も聞かれている。

このように生業を継承し、次世代に向けた地域づくりが第三の課題として認識されていると言える。

以上のことから、本研究では、住民の「防災意識」とともに、ソーシャル・キャピタル、愛着などのコミュニティ意識や、子息や若者の居住希望・期待といった次世代に期待する「まちづくり意識」に着目して、その実態をアンケート調査により探ることにした。

2.3. 住民意識調査の概要と集計分析結果

2.3.1. アンケート調査の概要

集落の見聞や聞き取り調査を勘案して設問を作成し、以下の要領で調査を実施した。

対象者	御畳瀬地区 世帯主
実施期間	2011 年 11 月 1 日～18 日
調査方法	巡回配布・巡回して直接回収
サンプル数	128 票 回収率 85%

得られた回答者の属性を図 2－4 に示す。高齢者の回答が多く、無職者の割合が高い。多くは高齢で漁師を引退した世帯である可能性がある。また、居住年数、住宅の築年数の分布から

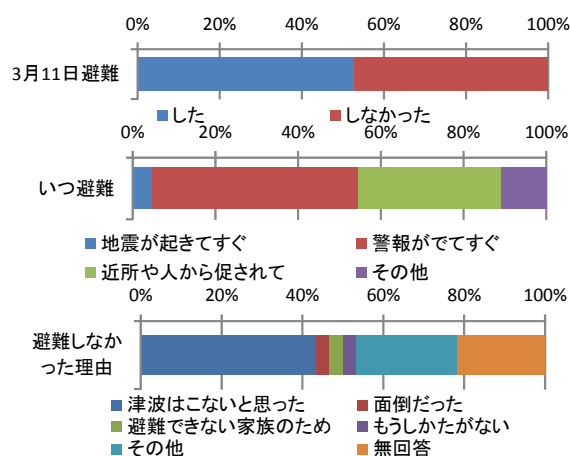


図 2－4 回答者の年齢・職業・居住状況

は、居住年数は30年以上が85%、住宅の築年数も30年以上が80%となっている。

2.3.2. 防災意識

(1) 東北地震時の避難行動

図2-5は2011年3月11日の東北地震時の避難行動について質問した結果を示している。避難した住民は半数程度に留まっており、地震後、警報後すぐに自主的に避難した住民はさらにその半数程度となっていることがわかる。避難しなかった住民の多くは津波がこないと思ったとしているが、その他や無回答の意見も多く見られる。

(2) 南海・東南海地震の不安と発生時期想定

図2-6に示すように、南海・東南海地震に対する不安は、3月11日の東北地震以降増加した人が70%いる。しかし、発生時期の想定については2006年にこの地区で調査された意識調査と比べるとやや10年以内と答える割合が増えているが、1年以内に起きると思っている人はほとんどおらず、大半が30年以内と答えている。意識的に将来のことと考えようとする志向とも考えられる。

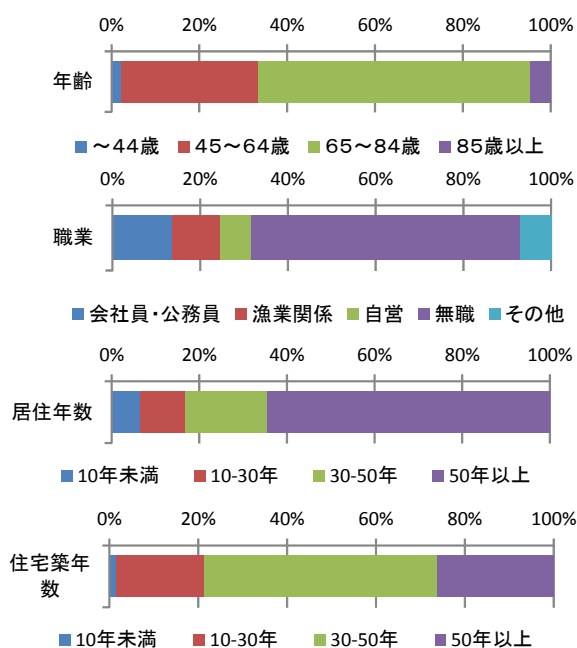


図2-5 東北地震時の避難行動

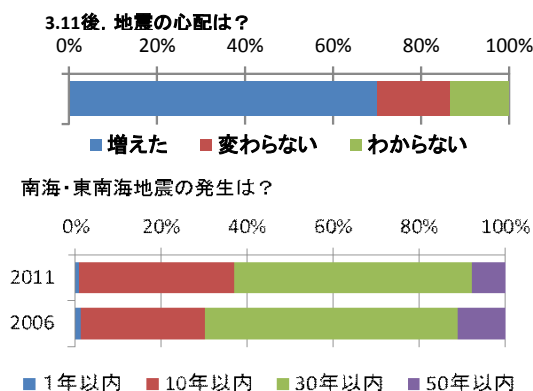


図2-6 南海・東南海地震の発生予想

図 2－7 は、地震発生時の避難可能性、自宅の倒壊予想、訓練への参加度、防波堤への要求といった防災意識に関する質問の結果をまとめている。

避難を「できない、わからない」とする不安層は約半数に達している。80%が自宅への津波襲来を想定しており、住宅の浸水、倒壊、流出を予想している。また、地震の揺れで自宅が倒壊すると考えている人も半数を超えている。防災研修会や訓練への参加は、熱心層が 1/3、つきあい層が 1/3 いるが、残りの 1/3 は無関心層として存在していることがわかる。このように、地震発生 of 想定やその被害想定 of 厳しさに比すると自らの行動には浸透していない層の存在が指摘できる。一方、防潮堤での防御については、現在の 4m 高さでよいとする層は 20% 程度であり、他の 80% 近くがかさ上げをすべきと考えている。

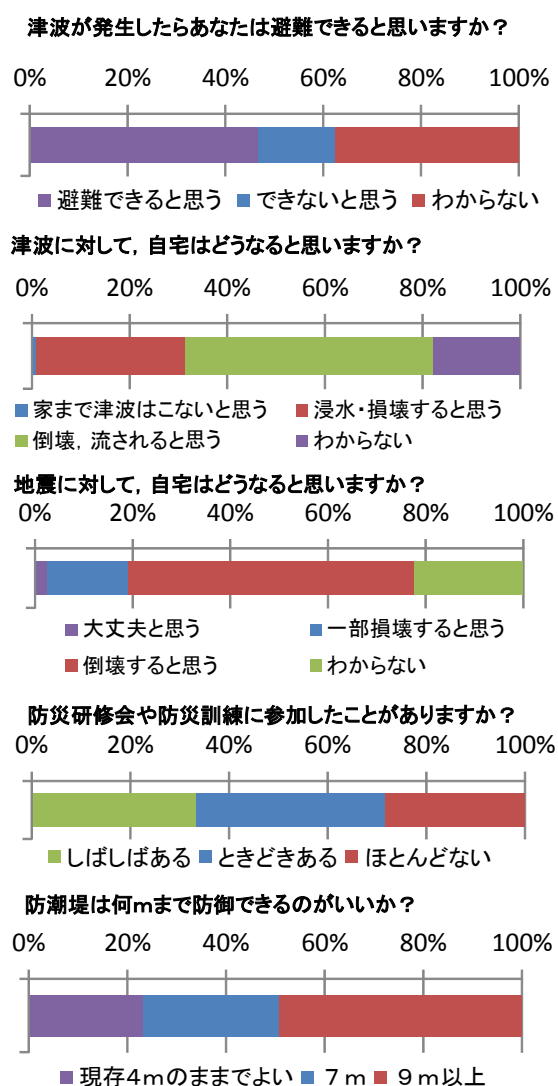


図 2－7 南海・東南海地震時の想定・防災活動・防潮堤

2.3.3. まちづくりへの意識

図2-8は、住宅等への投資意欲、まちへの愛着、地域のつきあい、次世代への期待、防災まちづくりへの意識について、「思う」「思わない」の2件法での質問結果を示している。リフォーム、耐震化、地震保険といった防災投資への意欲はこの順に高くなるが、地震保険でも50%程度に留まっており、投資に対して消極的である。

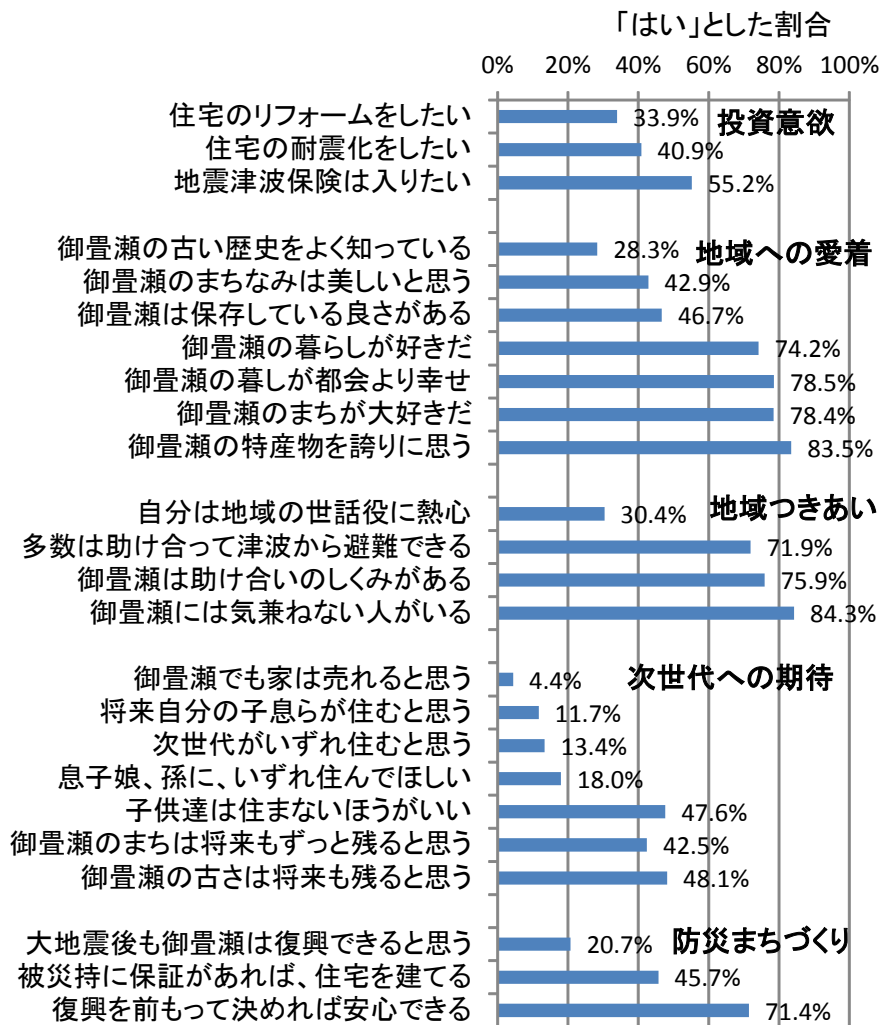


図2-8 まちづくりへの意識

一方で、地域への愛着については、特産物への誇り、暮らしやまち自体への愛着は高い傾向を示している。美観や古き良さの保全状況についてはやや低くなっているのは、一部の老朽住宅が倒壊したまま放置されていることなどが影響していると考えられる。地域のつきあいに関

して、助け合い、友人の存在などは高い率になっており、気兼ねなく気持ちの安まる友人の存在は 80%を超えている。一方で、次世代への期待では、集落が将来も持続するという希望的意識は半数程度みられるものの、子供達が住まないほうがいいとする割合も半数にのぼる状況である。御豊瀬で家が売れる、次世代や自分の子息が住むだろうという希望、いずれ子息を住まわせたいという希望などは、いずれも低い値になっている。漠然とした持続への期待意識がありながら、家屋継承、子息などの現実性のある次世代への継続にはあきらめが見られる。

震災後復興について、被災しても復興できるとする人は 20%しかいないが、保証があれば再び家が建つとする率は半数、復興を前もって決めておけば安心できるは 3/4 に上っているなど、持続に向けた取り組みには期待を感じていることがわかる。

図 2－9 は防災まちづくりとして 4 つの方向を示し、それぞれが大切と思うかについての質問結果である。避難を重視することを大切（避難重視）とする人の割合は 70%を超えている。一方で、被災した人への保障を重視することが大切（保障重視）とする人の率は 44%，家屋を守ることを重視するのが大切（強靱化重視）と考える率は 37%，で、速やかな復興を事前に準備することを大切（復興重視）とする層は 26%と順に低くなっている。

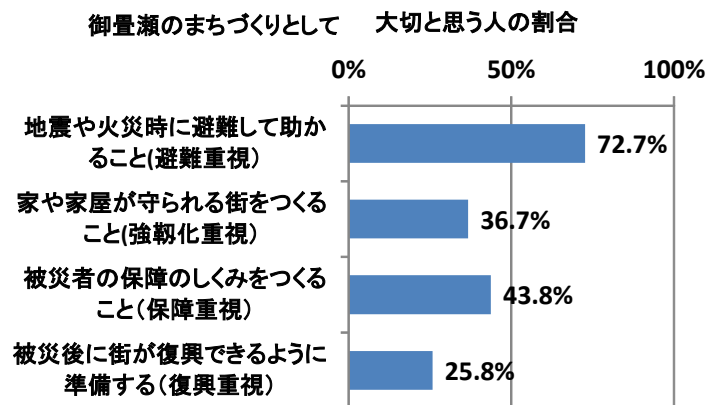


図 2－9 防災まちづくりの方向に対する意識

2.4. 地域住民意識の構造分析

以上の分析から、災害への不安意識、愛着やつきあいなどのソーシャル・キャピタルへの意識、次世代への期待といった意識の特徴が明らかになった。そこで、次にこうした意識の構造を把握するため、因子分析と共分散構造分析を適用する方法を用いた。

2.4.1. 因子分析による潜在意識変数の探索

災害不安，愛着，ソーシャル・キャピタル，次世代へ期待の意識に関する質問について，因子分析を適用し，因子数，因子回転方法を変化させながら，多数の分析を繰り返し，因子解釈や寄与率の大きさから選択した．表2－1に分析結果を示す．ここに示すように，「御畳瀬まちが好き」「御畳瀬のくらしが好きだ」「御畳瀬は都会より幸せと思う」といった街自体への愛着心，「息子らに町に住んでほしい」「御畳瀬に息子らが将来住むと思う」「次世代の人がいずれ住むと思う」といった次世代期待，「町に気兼ねしない友人がいる」「助け合って避難できると思う」「自分は地域の世話役に熱心と思う」「御畳瀬は助け合いが強いと思う」などのソーシャル・キャピタル（SC），「3/11 以後地震心配が増えた」「南海地震は津波が心配」「地震津波からの避難が不安」といった災害不安の4つの因子が得られた．

表2－1 探索的因子分析の結果

変数	因子	1	2	3	4
御畳瀬のくらしが好きだ		0.78	0.30	0.36	-0.05
御畳瀬は古き良さがある		0.66	0.26	0.39	0.01
御畳瀬は都会より幸せと思う		0.65	0.22	0.32	0.01
御畳瀬の古きは残る		0.62	0.33	0.38	0.12
御畳瀬まちが好き		0.60	0.22	0.44	-0.21
御畳瀬のまちは美しい		0.57	0.35	0.39	-0.10
御畳瀬特産物を誇りに思う		0.47	0.25	0.39	0.18
御畳瀬に息子らが将来住むと思う		0.26	0.78	0.32	-0.21
息子らに町に住んでほしい		0.23	0.65	-0.03	-0.01
御畳瀬に住み続けたい		0.07	0.52	0.29	-0.32
次世代の人がいずれ住むと思う		0.30	0.43	0.43	-0.08
息子らが御畳瀬に住んでいる		0.08	0.30	0.00	0.19
自分の子供達は住まないほうがいい		0.08	-0.29	0.05	0.16
町に気兼ねしない友人がいる		0.14	0.13	0.56	0.13
助け合って避難できると思う		0.13	0.13	0.55	0.13
御畳瀬は助け合いが強いと思う		0.48	0.19	0.53	0.15
御畳瀬の歴史をよく知っている		0.28	-0.02	0.29	-0.17
自分は地域の世話役に熱心と思う		0.17	0.01	0.28	-0.05
3/11以後地震心配が増えた		0.03	0.03	-0.02	0.58
南海地震は津波が心配		0.05	-0.15	0.11	0.46
津波で自宅が流出すると思う		0.08	-0.12	0.08	0.27
南海地震は10年以内と思う		0.04	-0.13	0.12	0.24
地震津波からの避難が不安		-0.02	-0.02	0.19	0.21
地震揺れで自宅倒壊すると思う		-0.03	-0.08	0.01	0.16
負荷量平方和*		3.73	2.08	2.52	2.07
負荷量平方和による寄与率		16%	9%	10%	9%
因子解釈		愛着心	次世代期待	SC	災害不安

* 斜交回転Promax法 因子相関のため負荷量平方和合計は総分散でない。

斜行回転された因子のため、累加寄与率は不明であるが、それぞれの負荷量平方和から算出した寄与率では各因子で 16%, 9%, 10%, 9% 程度であり、分散全体の半分弱を説明できていると見られる。さらに、この結果をもとに確認的因子分析を適用した結果、適合度 $GFI 0.842$ 、 $AGFI$ は 0.802 とやや低いが、 $RMSEA$ は 0.054 とほぼ十分な適合度であった。

2.4.2. 潜在意識間の相関関係

次に、上記で得られた 4 つの因子間の関連を分析した。表 2-2 は確認的因子分析で得られた因子間の相関係数を示している。これによると、愛着心と SC、愛着心と次世代期待には有意な正の相関が見られる。さらに、災害不安と次世代期待の負の相関、SC と次世代期待の正の相関も相関係数は 0.2 程度とやや弱いですが、関連性は有意である。

表 2-2 因子間の相関係数

因子相関	愛着心	次世代期待	SC	災害不安
愛着心		0.521	0.765	0.154
次世代期待	0.521		<i>0.235</i>	<i>-0.284</i>
SC	0.765	<i>0.235</i>		0.155
災害不安	0.154	<i>-0.284</i>	0.155	
	0.000	2%有意	<i>0.000</i>	5%有意

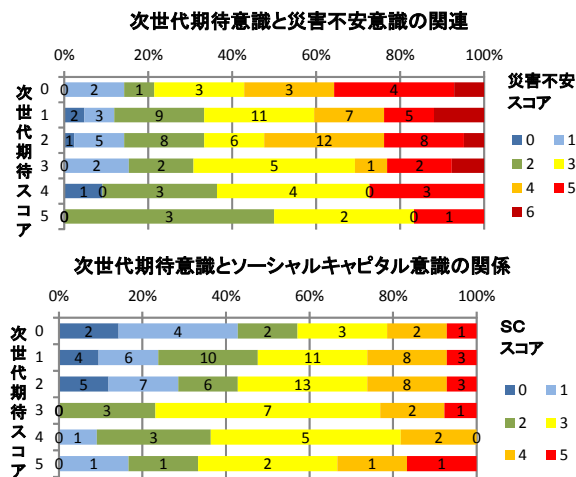


図 2-10 次世代期待・災害不安・SC 意識の関連

そこで、災害不安と次世代期待、SC と次世代期待の関係について、単純な関連分析を使って分布の様相を確認した。各因子を構成している設問に対して「YES」（子供は住まない方がいい、の設問は NO）とした設問の数をそれぞれの潜在意識のスコア値として、クロス集計し

た．その結果を図化したのが、図 2-10 である．これによると、次世代期待意識の低い層ほど、災害不安の高い層（スコア値 4 以上など）が多くなり、災害不安の低い層（スコア値 2 以下）は少なくなっている．また、次世代期待が低い層（スコア 2 以下）では、SC の低い人（スコア 2 以下）がやや多い傾向が見られる．

2.4.3. 共分散構造分析による潜在意識の関連分析

次に、共分散構造分析を用いて潜在変数と施策方針に対する意識の構造を分析した．

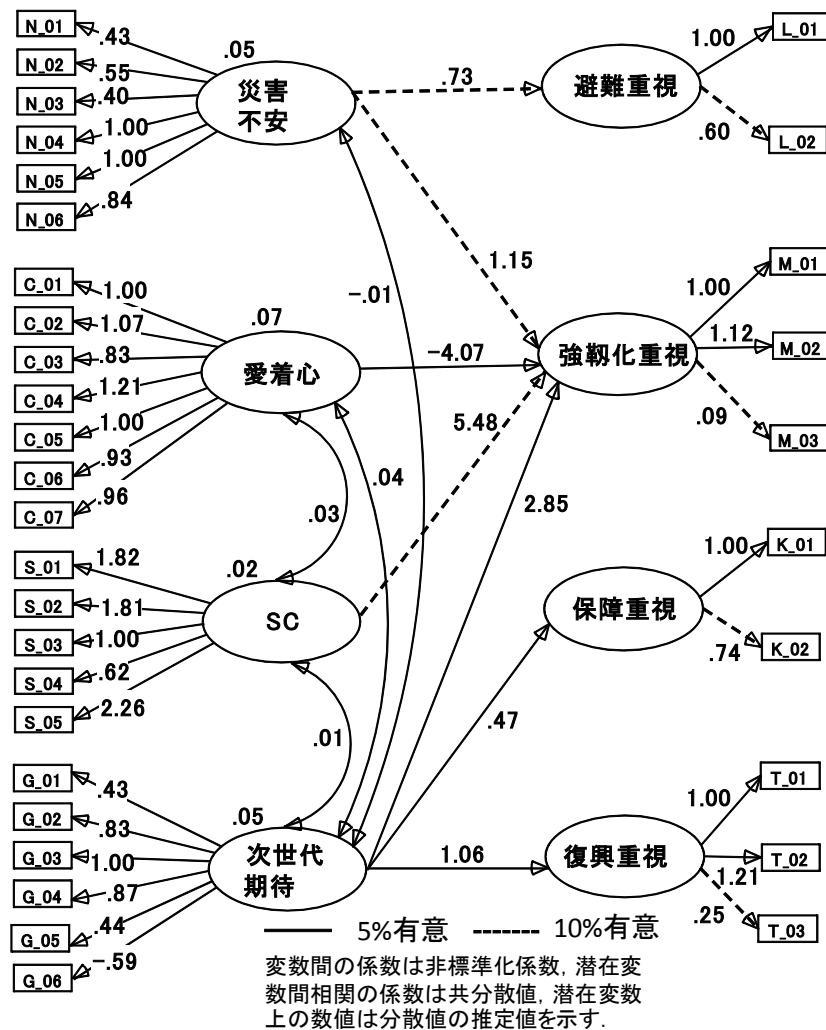
ここでは、因子分析の結果をもとに「災害不安」「愛着心」「ソーシャル・キャピタル」「次世代期待」の 4 つの潜在変数を仮定し、これらの潜在変数の関係は上記で得られた因子構造を基本とした上で、4 つの因子と防災施策の方向への賛否との関係を組み入れることを基本方針とした．

防災施策の方向としては、質問紙で重要度を問うた「避難」「強靱化」「保障」「復興」の 4 つの施策を用いた．ただし、4 つの質問結果を観測変数として直接関連するとした分析では、有意な結果が得られなかったことから、この質問に加えて、他の関連する質問を加えた潜在変数を作成して施策方針を示す変数とした．具体的には「避難重視」の潜在変数は、「防災訓練に参加」「3.11 に避難した」「避難を重視するまちづくりを大切と思う」と関連し、「強靱化重視」の潜在変数は「自宅の耐震化希望あり」「リフォーム希望あり」「防波堤 4m 以上に増強すべき」「家財産を守ることを重視するまちづくりが大切」と関連するとした．「保障重視」の潜在変数は、「地震津波保険に入りたい」「被災者への保証を重視するまちづくりが大切」と関連し、「復興重視」は、「震災後御豊瀬は復興できる」「御豊瀬は将来も残る」「事前復興の準備を重視するまちづくりが大切」と関連すると仮定した．こうした仮定をもとに、共分散構造分析ソフト（SPSS AMOS Ver.5）を用いて構造モデルを作成した．

具体的には、最初に 4 つの意識潜在変数と 4 つの施策の変数との間に 16 組の全パスを仮定して係数を算出し、そこから係数の有意性が低い（有意水準 10%以上）パスを除く作業を繰り返した．その上で、RMSEA、係数の有意性から判断して適切なモデルを決定した．

図 2-11 は最適モデルとして選んだモデルのパス図を示す．パス図上で示している関係は有意水準 5%で有意なものを実線で示しているが、一部、施策方針変数との関係については、10%以下の有意水準の関係を点線で示して残している．また、分析結果の適合度の AGFI は

0.702 とやや低い値となっている。データ当てはまりを示す RMSEA は 0.066 で、十分とは言えないレベルとなっている。そこで以下では先の因子分析，単純な関連分析の結果を踏まえて，この構造図を考察する。



$\chi^2=812.4$ $df=520$ $p<0.001$ $GFI=0.739$ $AGFI=0.702$ $RMSEA=0.0665$

図 2-11 共分散構造分析による意識構造

表 2-3 にまとめているように潜在変数と顕在変数と関係が推定されている。災害不安，愛着心，ソーシャル・キャピタル（SC），次世代期待の変数については，想定していた変数の多くの関係が有意となっているが，避難重視，強靱化重視，保障重視，復興重視の変数については一部の変数が有意とならない結果となっている。

表 2-3 共分散構造分析における変数

潜在変数	関連する変数		係数	p
災害不安	N_01	南海地震は10年以内と思う	0.432	**
	N_02	3/11以後地震心配が増えた	0.552	**
	N_03	南海地震は津波が心配	0.398	**
	N_04	地震揺れで自宅倒壊すると思う	1.011	**
	N_05	津波で自宅が流出すると思う	1.000	**
	N_06	地震津波からの避難が不安	0.844	**
	避難重視(潜在変数)		0.733	*
	強靱化重視(潜在変数)		1.152	*
愛着心	C_01	御畳瀬まちが好き	1.002	**
	C_02	御畳瀬のまちは美しい	1.071	**
	C_03	御畳瀬特産物を誇りに思う	0.826	**
	C_04	御畳瀬のくらしが好きだ	1.213	**
	C_05	御畳瀬は都会より幸せと思う	1.000	**
	C_06	御畳瀬は古き良さがある	0.931	**
	C_07	御畳瀬の古きは残る	0.960	**
	強靱化重視(潜在変数)		-4.072	**
ソーシャル キャピタル	S_01	町に気兼ねしない友人がいる	1.819	**
	S_02	助け合って避難できると思う	1.811	**
	S_03	御畳瀬の歴史をよく知っている	1.000	**
	S_04	自分は地域の世話役に熱心と思う	0.623	**
	S_05	御畳瀬は助け合いが強いと思う	2.258	**
	強靱化重視(潜在変数)		5.483	*
次世代期 待	G_01	息子らが御畳瀬に住んでいる	0.432	**
	G_02	息子らに町に住んでほしい	0.831	**
	G_03	御畳瀬に子息らが将来住むと思う	1.000	**
	G_04	次世代の人がいずれ住むと思う	0.871	**
	G_05	御畳瀬に住み続けたい	0.444	**
	G_06	自分の子供達は住まないほうがいい	-0.591	**
	強靱化重視(潜在変数)		2.852	**
	保障重視(潜在変数)		0.471	**
	復興重視(潜在変数)		1.063	**
避難重視	L_01	防災訓練にしばしば参加する	1.000	**
	L_02	避難を重視するまちづくり	0.599	*
強靱化重 視	M_01	自宅の耐震化希望あり	1.000	**
	M_02	防波堤4m以上に増強すべき	1.117	**
	M_03	家財産を守ることを重視するまちづくり	0.091	*
保障重視	K_01	地震津波保険に入りたい	1.000	**
	K_02	被災者への保障を重視するまちづくり	0.741	*
復興重視	T_01	震災後御畳瀬は復興できると思う	1.000	**
	T_02	御畳瀬は将来も残ると思う	1.214	**
	T_03	事前復興の準備を重視するまちづくり	0.247	*
p: **5%有意 *10%有意				

表 2－4 は災害不安，愛着心，SC，次世代期待の潜在変数間の共分散，相関係数をまとめている．これによると，先に考察したとおり，愛着心，SC，次世代期待の 3 つはお互いに正の相関がみられ，高めあう傾向があることが示されており，災害不安は次世代期待と弱いながら負の相関となり，打ち消し・相反する関係を示している．いずれの関係も有意確率 5%以下で有意である．

表 2－4 潜在変数間の相関

潜在変数間の相関			共分散	有意確率	相関係数
SC	<-->	愛着心	0.033	0.005	0.917
愛着心	<-->	次世代期待	0.035	0.000	0.618
災害不安心	<-->	次世代期待	-0.013	0.006	-0.263
SC	<-->	次世代期待	0.011	0.029	0.387

次に施策方針変数の関係についてみると，まず，避難重視の傾向は災害不安に影響を受けているが，他の 3 つの潜在変数との関係は有意でなかった．一方，強靱化重視の傾向は災害不安，愛着心，SC，次世代期待の 4 つの潜在意識に影響を受けており，災害不安，SC，次世代期待には正の影響，すなわち不安，SC，次世代期待が高いほど強靱化を重視する傾向が高くなっていることを示している．標準化係数では災害不安が 0.75，SC が 2.12，次世代期待 1.72 となっており，SC や次世代期待の高い意識層で強靱化を重視する傾向が高くなっていることが伺える．一方，愛着心については強靱化重視には負の影響を与えるという結果になっている．強靱化施策が防潮堤のかさ上げ，住宅の耐震化など現在の集落の景観を変化させる要素をもっていること，さらには，愛しい街で静かに余生を過ごしたいという深層意識がこのような傾向をもたらしているのではないかと推察される．

保障重視と復興重視については，次世代期待の意識だけが有意な影響を持っているという結果になっている．万一被災したときには十分な保障のしきみがあるという安心感をもたらす施策や，被災しても速やかな復興を可能とするような事前の取り組みといった施策については，やはり長期的な希望をつなぐものとして，次世代へと街を引き継ぎたいとする住民には好意をもって受け止められていることを示していると考えられる．

2.5. 分析のまとめと課題

今回の分析対象としたような沿岸部集落では、未曾有の津波災害を目のあたりにした災害不安の増大が強く生じていることが明らかになった。しかも、災害不安と集落の次世代継承への「あきらめ」の関連性が見られた。このような集団的なストレスに脅かされている中で、希望をもって集落を持続させていくための糸口は何であろうか。

既往研究⁷⁾で示されているように、限界集落のような非有利地域において、SCの存在はまちづくりへの積極性に影響を与えているが、今回の調査では、非有利性の一つとして災害不安の集団的ストレスの存在があることが、SCを高める可能性も想定していたが、意識分析からはこうした結果は得られなかった。しかし、SCや愛着心は次世代期待と弱いながらも正に関連しており、SC、愛着心の育成が次世代継承への意欲を増大させる可能性を否定はできないと考えられる。そして、次世代に街を継承したいという思いは、避難重視の防災施策よりは、むしろ、多少の災害からは家屋を守ることの出来る社会基盤とともに、被災者への保障の仕組みがあること、被災後の復興を進める事前の話し合いなどの取り組みを大切と考える方向へとつながる可能性が示唆されている。ただし、防災に対する強靱化においては、街の古き良さや景観といった愛着心の要素を損なわないような配慮の示唆については留意すべきであろう。

ただし、これらの結論については、以下のような課題が残っている。

共分散構造分析では、まちづくり意識の探索的因子分析、確認的因子分析を実施し、それによって得られた構造を基本として、防災まちづくり施策への意識との関係を探索した。共分散構造分析の適合度は必ずしも十分とは言えない結果となっている。したがって、提示した意識構造を確定したものとは判断するには問題が残っている。

さらに、次世代の居住への希望や期待が低くなるという現象は把握され、そのことが災害不安、愛着心、SCなどと関連していることは把握したが、これが次世代期待の「あきらめ」の要因であることは明らかになってはいない。無職の高齢者が大半を占めるデータ上の制約のため、居住者の年齢や職種といった特性との関係が把握できておらず、青年層の意識が明確でないことや、質問構成の問題のため漁業を始めとする産業との関係も明確でなかった点が課題として残っている。

「あきらめ」を断ち切るための施策のあり方について意識面から探るには、同様の地域へと拡大した詳細な意識分析が必要と考えられる。

2.6. 対象地域の持続的まちづくりに向けて

さらに、今後の研究方向への示唆として、先述した住民ヒアリングで得られた意見をもとに御豊瀬地区での具体的な方策の方向についての議論を整理しておく。

第一は、集落に残る若いリーダーへの期待である。現在、集落内に暮らし、高知、長浜等の近くで勤務している青年層が全体の1割程度残っている。こうした人々の地域コミュニティへの関心や地域活動への参加度は必ずしも高くないという。集落の次世代への継承について、これらの青年層の関心の育成が、まずは重要な取り組みと考えられる。

第二は漁業の再生である。漁業のまちでありながら漁業従事者は現在約3割弱と意外と少なくなっている。小型底引網や延縄による釣漁が殆どであり、単独漁が多い。御豊瀬の漁は2～5トンの底引き船で出漁し、一本釣りや底引き漁を行っている。1回の航海燃料代 9,000～10,000 円、漁高4～5万円程度で、底引き船の維持費に2～3万円かかるため1回の純益は1～2万円と若者を引きつける魅力は薄れている。しかし前述したように干物の「めひかり」など御豊瀬ブランドというべき資源は健在のようであり、第一線で活躍していた漁師らは引退後も次世代へ継承の夢を語っている。今後、漁業後継者による6次産業化など、地域再生の可能性を検討すべき課題であると言える。

以上の2点については、分析結果の課題でも示したように、今後詳細な検証が必要となっている。

最後に防災施策である。先にも述べたとおり、現在地区の防災活動は避難施策を重視する方向で進んでいる。一方で、住民意見でも、街を次世代へ継承したいとする人たちになど、家屋や街を守ることを重視した施策、を進めることを大切と考える人々も少なからずいる。このため、地域では裏山への集団移転といったアイデアもあるが、造成費用が膨大で自主的な対応は不可能であり、しかも御豊瀬の街を残すことにはつながらないというジレンマを感じているのが実情である。このため、まずは、前述した若年層を含めて、地域として可能な防御能力の増強に関する情報の共有と公共の支援を獲得する活動や、事前復興計画の策定などの取り組みを自主的に進めることが必要と考える。こうした取り組みを住民が継続的に取り組めるような組織づくりをスタートにすることが考えられる。この点については、今後、同様の漁村地域での参与観察型の事前復興まちづくりの取り組みの中で検証していくこととしたい。

引用文献

- 1) 岸井隆幸 (2011):「東日本大震災からの復興に向けて」, 新都市, Vol.65, No.12, pp.3-6.
- 2) 森岡通 (2011):「東日本震災復興での人と環境の共生の展望」, 環境共生, Vol. 20 招待論文.
- 3) 相羽康郎 (2012):「未来への提言縮退都市の計画論およびダウンタウンの復興」, 都市計画, No.296, pp.66-69.
- 4) 北陸地域づくり研究所 (2010):「中越地震被災地(中山間地)復興に関する検討～柏崎『ものがたり復興委員会』～報告書」, 北陸地域づくり研究, pp.1-17.
- 5) 金井昌信, 片田敏孝, 阿部広昭 (2007):「津波常襲地域における災害文化の世代間伝承の実態とその再生への提案」, 土木計画学研究・論文集, Vol.24, No.2, pp.251-261.
- 6) 長谷川裕信, 田村亨, 有村幹治 (2006):「自然共生地域の持続的発展可能性—社会基盤の役割とソーシャル・キャピタルの育成—」, 土木計画学研究講演集, Vol.33.
- 7) 中村省吾, 星野敏, 中塚雅也 (2008):「地域づくり活動展開におけるソーシャル・キャピタルの影響分析—兵庫県神戸市を事例として—」, 農村計画学会誌, Vol. 27 特別号, pp.311-316.
- 8) 谷口守, 松中亮治, 芝池綾 (2008):「ソーシャル・キャピタル形成とまちづくり意識の関連」, 土木計画学研究・論文集, No.25, pp.311-318.
- 9) 芝池綾, 谷口守, 松中亮治 (2007):「意識調査に基づくソーシャル・キャピタル形成の構造分析—地域への『誇り』や『信頼』がおよぼす影響—」, 日本都市計画学会論文集, No.42-3, pp.343-348.
- 10) 藤見俊夫, 柿本竜治, 山田文彦, 松尾和巳, 山本幸 (2011):「ソーシャル・キャピタルが防災意識に及ぼす影響の実証分析」, 自然災害科学, No.29-4, pp.487-499.
- 11) 石橋絵美, 糸井川栄一, 熊谷良雄, 梅本通孝 (2009):「地域の潜在的復興力とソーシャル・キャピタルの関連分析」, 地域安全学会論文集, Vol.11, pp.309-318.
- 12) 松本美紀, 矢部田龍一 (2008):「実被災者地域住民における地域防災活動継続意図の規定因」, 自然災害科学, Vol.27, pp.319-330.
- 13) 小塩真司 (2008):「はじめての共分散構造分析」, 東京図書.

第 3 編 条例に基づくコンパクトなまちづくりの
プロファイリングによる分析
—高知市コミュニティ計画の取り組みから—

第3編 条例に基づくコンパクトなまちづくりの プロファイリングによる分析

——高知市コミュニティ計画の取り組みから——

第1章 住民主体のまちづくりを支援する条例の制定

1.1. はじめに

地方分権推進一括法¹の施行により、住民に身近になった自治体の政治に参加し、行政の流れをつぶさに見ることが出来るようになってきた。

地域が主体的に地域づくり、まちづくりに取り組むため、自治体の主体性に基づく法令に整合した条例づくりが求められるようになり、まちづくりの中心的な役割は、地域住民と市町村が担うことになった。このような背景のもとで、個性あるまちづくり条例²が各地で制定されるようになってきた。

まちづくり条例は、単一目的の個別条令から、住民の多様な要請に応える複数の目的をもった総合的な条例へと変化してきている。自治体は、時代の要請に沿う特色あるまちづくりを模索しながら、まちづくり条例の制定に取りかかっている。

1.1.1. 研究の目的

本研究は、自治体と地域住民とのパートナーシップをとりわけ重視しつつまちづくりを行おうとしている高知市の取り組みを例にとり、その仕組みと住民のまちづくりに対する指向性の特徴について整理し、そこから得られる、期待されるまちづくり条例のあり方について吟味しようとするものである。

1.1.2. 本研究に関する既存の研究

住民主体のまちづくりと条例を扱った研究の主なものとして、各自治体が総合的なまちづくりを実現するためにまちづくり行政に関わる広範囲の条例を対象にその全体像を把握し総合化の動きを明らかにしたもの¹⁾、豊中市のまちづくり条例を対象にまちづくりの展開とそれに対する支援策を整理し、初動期から事業化に至る一連のまちづくりのプロセスについて考察した

もの²⁾、土地利用や建築行為に関するまちづくり条例が複数のメニューで機能している世田谷区を対象に住民提案型まちづくりの動向を考察しているもの³⁾、等があげられる。これに対して、本研究の対象である高知市では、市域全体を多数のコミュニティに分割し、その各々から提案されたコミュニティ計画に基づくまちづくりを行おうとしている特徴あるものであり、本計画を分析することにより、市民のまちづくりへの指向性の大要を明らかにするとともに、それが反映される条例案までも具体的に提起しようと試みた。

1.2. 高知市コミュニティ計画

高知市コミュニティ計画は、平成2年の第4次高知市総合計画において、高知市の行政を推進する計画体系の一つとして位置づけられた施策である。現時点では、21世紀の高知市の都市づくりの指針となる「2001 第5次高知市総合計画」の中で展開されている⁴⁾。

高知市は四国の太平洋側の中央に位置し、四国山脈を背に、鏡川の清流に沿い高知平野が広がっている。本市は、市街地、周辺田園地帯、山間部からなり、周辺部と山間部の多くは市街化調整区域となっている。

市の人口は、平成12年国勢調査によると、330,613人である。また市域は、144.95km²であり、そのうち約123km²が都市計画区域に指定され、市街化区域が約49km²、市街化調整区域が約74km²となっている。

1.2.1. コミュニティづくりの流れ

高知市は、将来の都市像を総合計画の策定により明示し、その中で、多様な主体が活動可能な場の提供、高次で多彩な機能の集積する交流拠点、等を重点目標として掲げ、種々の豊かさが体感できる魅力ある都市づくりをめざしている。

本コミュニティ計画の主旨は、総合計画に基づくまちづくり計画を市政に反映させるため、地域住民のまちづくりへの主体的な参加を喚起し、それぞれの地域において、土地利用のあり方、生活環境の整備・保全の課題を検討し、住民自治に基づく人間性豊かな地域社会の形成を図ろうとするものである。

図1-1は、住民のコミュニティづくりへの参加から、まちづくり条例制定に向けての時経過を示すフローであり、コミュニティの計画策定市民会議の取組みと、それをサポートする行

政の取り組みとのこれまでの経過を示す。行政では、各コミュニティ構想の立案に対し、調査・検討に基づく地区整備計画を示し、計画策定市民会議の取組みを支援してきた。現時点は、各地区の計画推進市民会議が設立され、活動が展開されている。また、条例制定に向けて地域リーダーたちの提言をまとめる、条例制定の直前の時期になっている。

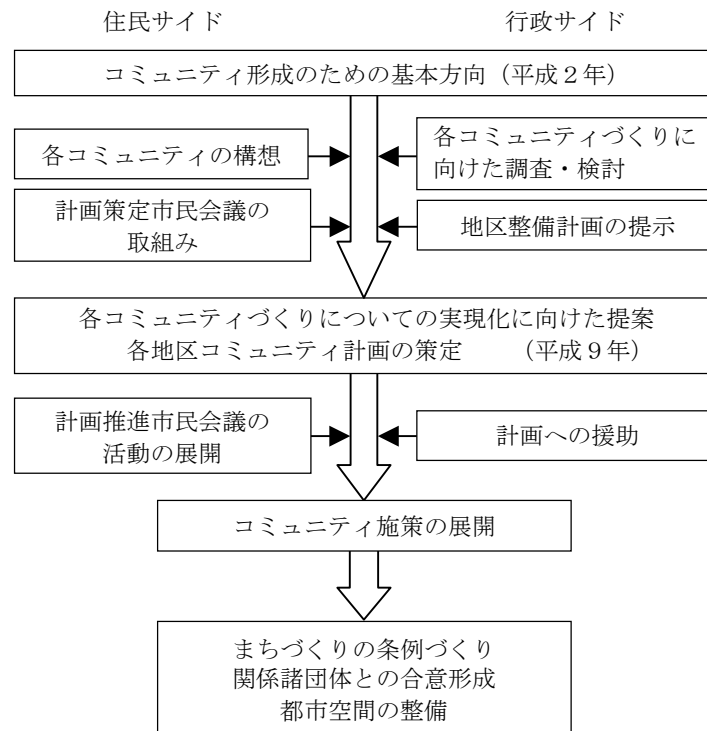


図 1 - 1 条例制定に至る流れ

1.2.2. 行政による組織の育成

行政は、これからの市民社会を開かれた参加型社会としていくため、医療・福祉の分野からまちづくりに至る、市民の生活に関わる広範な領域にわたり、地域の考え方を生かしたコミュニティづくりを検討し、個々の事例に応じたコミュニティ内の組織づくりを目指している。その一例として、公園づくりを通して進められた秦地区におけるコミュニティ組織の形成過程を図 1 - 2 に示す。

当地区は、自然環境の保全・活用、生活基盤の充実、地域交流の活性化、をまちづくりの柱に掲げているが、これらの目標に沿った3分科会を行政の援助により設置した。

生活基盤分科会では、地区コミュニティ計画推進市民会議が随時刊行している「秦まちづく

り通信」を利用し、市の提案した秦泉寺公園づくりに関して、地区の現状や課題、実践しようとする事業などをわかりやすく解説し、地区住民にコミュニティづくりへの理解と参加を呼びかけてきた。このような過程で住民主権のワークショップでは公園の骨格や性格づくりを行い、その後、行政主催のワークショップで公園の整備方針と基本構想を決定し、平成 13 年 6 月には公園整備計画が公表された。その後用地買収も済み、工事に着手している。このように、コミュニティ推進市民会議及び分科会の立ち上げから工事完了に至るまで、行政の支援と地域のリーダーが重要な役割を担ってきた⁵⁾。

このように本事例は、住民参加による公共事業を介したコミュニティづくりの好例として特徴づけられよう。

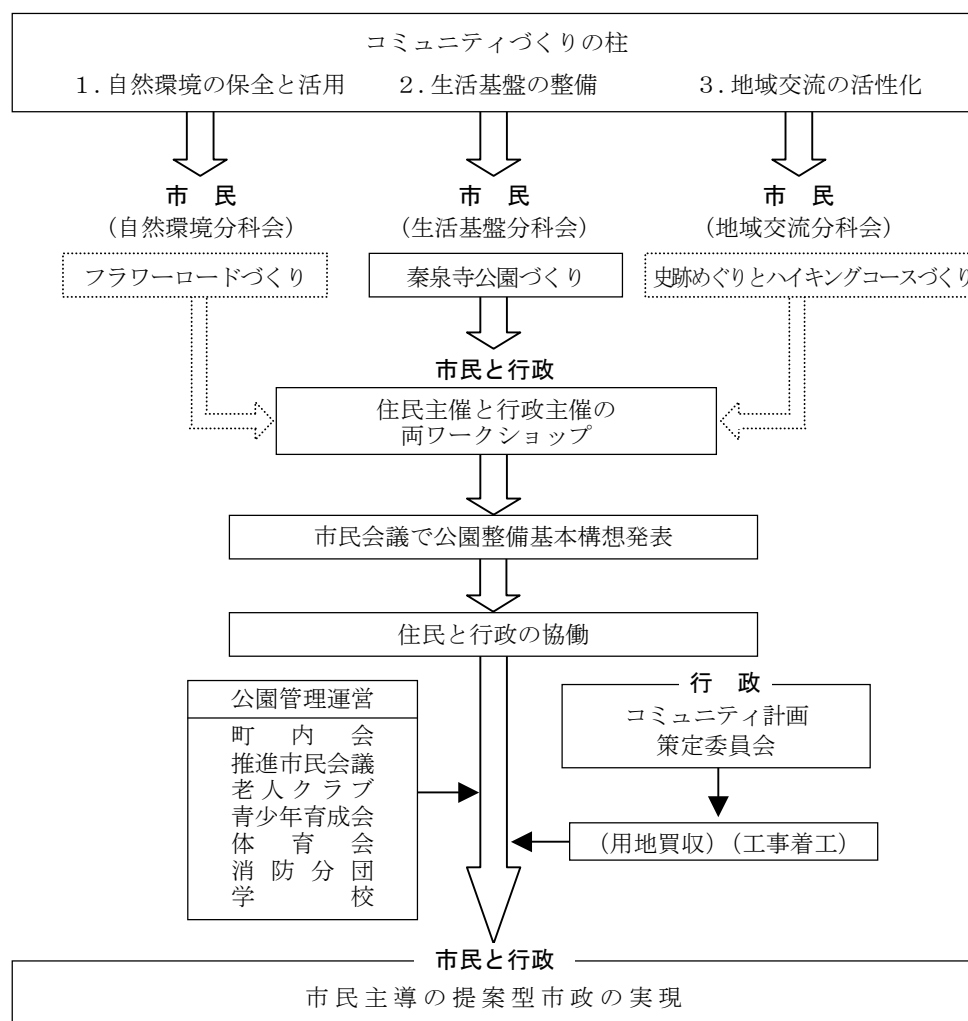


図 1-2 パートナーシップによるコミュニティ組織の育成例

1.2.3. コミュニティ計画の地区割と進捗状況

図1-3は、高知市全域を35地区に分割したものである。コミュニティ計画はこれら35地区を単位として行われるが、この地区分けは、概ね小学校区で区分している（以下、各コミュニティを示す際には、図中の番号を用いる）。

高知市は①②②で示される上街、高知街、北街などの核となる市街地を中心とし、これに隣接して5つの既成市街地が控え、その周辺に市街化区域と市街化調整区域を含んだ新市街地が形成されている。

現在、25地区において計画策定市民会議が立ち上がっている。地図上の空白部である残りの10地区は、鉄道の高架問題、再開発事業、土地区画整理事業等の都市計画事業に掛かり、計画づくりが遅れている。

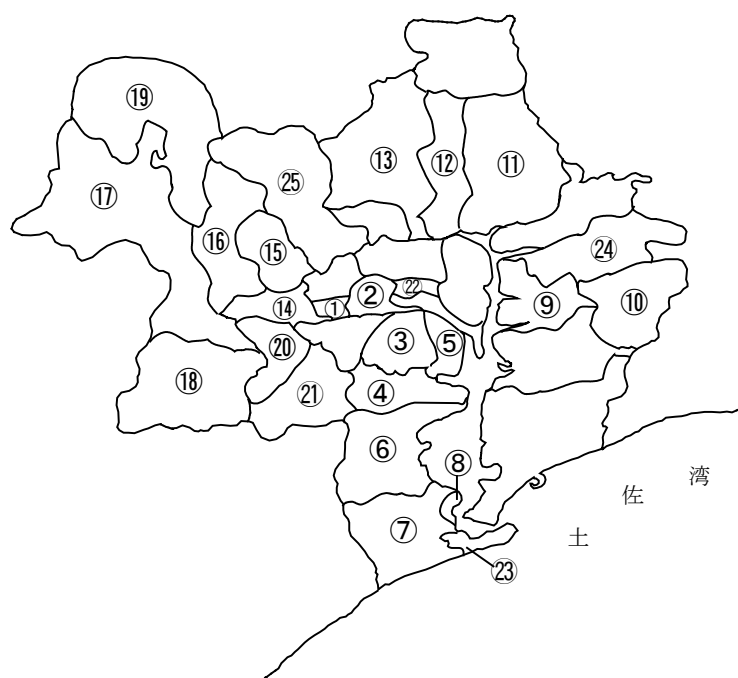


図1-3 高知市とそのコミュニティ分布図

1.3. 研究の方法

都市の現況を把握し、それに基づき将来構想を論じるような場合、都市像の大要を把握することが必要である。これにより、都市の実状に基づいた整備計画を策定することが可能となる。都市像の大要把握にはその拠り所に応じて多様な方法があるものと思われるが、都市の持

つ様々な資源をある範疇を持った空間要素の集合としてとらえることも多く行われている⁶⁾。ここではそれを都市空間の抽出、と呼ぶ。一般に、都市は、それを特徴づける市街地の景観をはじめ、居住、業務、交通、医療、歴史、教育、文化などの活動が相互に重層する中で構成されている。これら全てを総称して都市空間とし、その空間を構成する要素を都市空間要素とすれば、例えば道路・並木・建物などの資源で構成される空間は道路空間として抽出される。ここにいう資源は具象的事物に対するばかりでなく、アメニティや憩いなどの心理的空間として抽出することも可能である。このような考え方にに基づき、ここでは、都市空間を構成する代表的なものとして、都市整備、福祉、防災、憩い、歴史、交流、環境保全、景観、自然環境の9要素を抽出し、これを用いて高知市の都市整備の方向性を探ることとした。

これらの空間要素に対して、各コミュニティの作成した整備計画書から重点整備項目として考えられる事項を4つ選び、その各々を前述の都市空間要素に対応させ、○を付した。また、都市計画区域の区域区分（線引き）とコミュニティとの関係を特定した。

このようにして表1-1を作成した。なお、表中のコミュニティ番号は、図1-3に記載の番号に対応づけられている。

さらに、1.4.2.節では、これら9要素を大分類するためKJ法を使用した。

その一方で各地区に出向き、活動に至る経緯、活動内容についての課題、まちづくり条例制定に関する今後の展望等についてヒアリングを行った。

1.4. 分析過程と結果の考察

各コミュニティで作成された計画書から抽出してつくられたまちづくりの整備計画と都市空間要素^{*3}（表1-1）より高知市の全体像から見たものと都市計画による区域区分から見た住民ニーズを分析・考察する。

1.4.1. コミュニティの重点整備事項に関する概要

表1-1の9都市空間要素の重点整備事項を見ると○印にばらつきがあり、コミュニティによって重点整備事項に差異のあることが示される。また、表の下欄に示した9要素の得点合計は、防災16、交流15、環境14、歴史13、自然13、福祉12、都市9、景観7、憩い1となっており、「憩い」への関心が極度に低い。

表 1-1 まちづくりの整備計画と都市空間要素

コミュニティ番号	コミュニティ名	まちづくり整備計画 (重点項目)	都市基盤(T)			社 会(S)		環 境(K)			都市計画 による 区域区分	
			都市	福祉	防災	憩い	文化	交流	環境	景観		自然
			市街地 土地利用・ 都市施設 開発	保健・福祉・ 医療施設	避難 施設	情報通信・ 交通	レクリエー ション・ スポーツ	教育・ 文化・ 歴史	観光・ ふれあい	居住・ 交通環境		山並み・ 街並み
①	上 街	・親しみやすい水辺環境づくり ・にぎわいのある景観まちづくり			○		○	○			○	市 街
②	高知街	・城が見えるまちづくり ・中心市街地活性化対策			○		○	○	○			市 街
③	潮 江	・人にやさしい施設づくり ・筆山自然林の整備		○			○			○	○	市 街
④	潮江南	・水を活かした施設整備 ・まちの背景となる山や街路の整備	○	○				○		○		市 街 (調 整)
⑤	潮江東	・花に囲まれた公園づくり ・公園を交流の核としたまちづくり	○		○			○	○			市 街
⑥	横浜瀬戸	・ふれあいを大切にするまちづくり ・中心地等へのアクセスづくり	○	○				○			○	市 街 (調 整)
⑦	長 浜	・史跡の発掘、整備 ・地域交流施設の整備		○				○	○		○	市 街 (調 整)
⑧	御畳瀬	・人にやさしいまちづくり ・港のきれいな交流の場の整備		○	○			○		○		市 街 (調 整)
⑨	高 須	・住環境の整備 ・教育文化施設の整備	○					○	○	○		市 街 (調 整)
⑩	介 良	・住環境の整備 ・農業基盤整備として用水の確保対策	○					○		○		市 街 (調 整)
⑪	一 宮	・ふれあいの場づくり ・北山と河川環境保全			○			○	○	○		市 街 (調 整)
⑫	薊 野	・災害に強いまちづくり ・史跡の保存、整備	○		○			○	○			市 街 (調 整)
⑬	秦	・北山の保全と景観整備 ・地域交流拠点の整備			○				○	○	○	(市 街) 調 整
⑭	旭南部	・人にやさしい道づくり ・都市型住宅の整備	○	○					○		○	市 街
⑮	旭東部	・住環境の整備 ・人にやさしい施設づくり	○	○	○							市 街 (調 整)
⑯	旭西部	・災害に強いまちづくり ・教育環境の整備	○	○	○			○				(市 街) 調 整
⑰	朝 倉	・史跡の保存、整備 ・地下水と自然環境の保全						○		○	○	(市 街) 調 整
⑱	朝倉第二	・豊かな自然の保全 ・ごみのないまちづくり			○				○	○	○	市 街 (調 整)
⑲	行 川	・地域の自然を生かしたもののづくり ・城山の遊歩道と展望台の整備					○		○	○		都市計画 区 域 外
⑳	鴨 田	・人にやさしいまちづくり ・地域交流の場の整備		○	○				○		○	市 街
㉑	神 田	・災害に強いまちづくり ・ホテル生息場所の近自然化の整備			○				○		○	市 街 (調 整)
㉒	北 街	・福祉施設の整備 ・市民活動交流施設の整備		○	○				○		○	市 街
㉓	浦 戸	・自然環境を大切にするまちづくり ・福祉のまちづくり		○	○			○		○		市 街 (調 整)
㉔	大 津	・歴史環境を誇るまちづくり ・交通環境の整備			○			○		○		市 街 (調 整)
㉕	初 月	・北山の環境保全と整備 ・コミュニティ拠点場所の整備		○	○			○		○		(市 街) 調 整
(計)			9	12	16	1	13	15	14	7	13	

市街：市街化区域 調整：市街化調整区域 ()：全エリア 1/2 以下

防災への関心が高いのは，過去の度重なる豪雨災害などに加え，南海地震への関心度なども影響していると考えられる．

1.4.2. 都市基盤，環境，社会をアイテムとするコミュニティ指向性の分析

前節では，重点整備事項を都市空間要素から観察したが，これより大きな都市空間の系にまとめることでより明確な輪郭を示すためにK J法を用い，9都市空間要素を，都市整備・福祉・防災で構成される「都市基盤」(T)，憩い・歴史・交流で構成される「社会」(S)，及び環境保全・景観・自然環境で構成される「環境」(K)の3アイテムに集約した．その結果，各アイテムの総点は「都市基盤」37，「環境」34，「社会」29となった．「社会」が後位となっていることについては，前述のようにそのアイテムに含まれる都市空間要素である「憩い」の得点が極度に低いことがその原因であり，そのことを除けば，3アイテムの優位度はそれほど顕著ではないと見なすことができよう．

また，これら3アイテムと各コミュニティとの関係を見るため，3アイテムを三角座標にとり，各コミュニティを座標内にプロットした(図1-4)．図中のプロット位置から，それが三角座標の頂点に近いものほどそのアイテムへの指向性が強いと見なすことができる．このことから座標の軸線上にあるものは2アイテムへの指向性のあることを示し，座標内部にプロットされた地区は3アイテムいずれへの指向性もある，と考えられる．

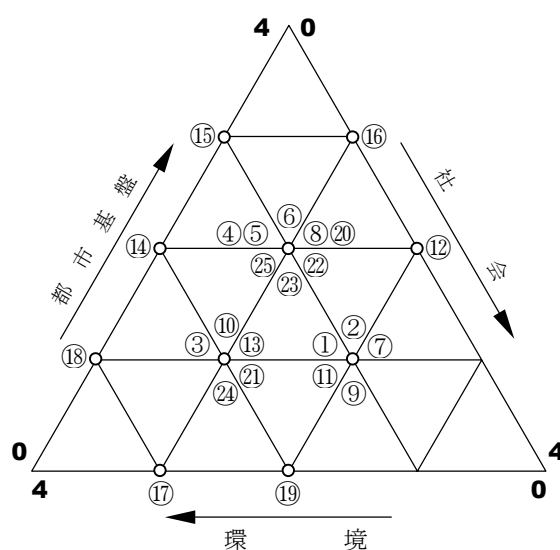


図1-4 都市基盤，環境，社会を軸とする三角座標によるコミュニティの指向性

三角座標上にプロットされたコミュニティの分布は、3 アイテムへの指向性のある3つの大きな集団と、2 アイテムへの指向性のある少数のコミュニティとに分類された。このうち3 アイテムへの指向性のある3 集団について見れば、都市基盤への関心度のあるコミュニティ数がやや他の2 アイテムのコミュニティ数を上回っていることが示される。

多くが都市基盤の充実を願う中で「社会」と「環境」とに関心度の高い2 コミュニティ⑰及び⑱は、図1－3で分かるように高知市の西北方に相隣接するコミュニティで、⑱は都市計画区域外の農振地域として、グリーンツーリズムによる地域活性化を目指し、また⑰は高知市の西の拠点として美しい環境を保持し、都市部と中山間地域との交流の促進を図るための整備が進められている。

いずれも、丘陵地帯及び中山間部が多いことなどから、自然環境を貴重な資源として、都市住民との交流・連携を図る中で、地域住民が都市文化に接する機会を増やし、地域に生かせる固有の生活文化を構築するための基盤整備の必要性が背景にあるものと考えられる。

こうした状況も含めてここでの結果をまとめれば、コミュニティの大多数は「都市基盤」「環境」「社会」の全般にわたるまちづくりを求めているが、その優先順位には個別性があり、それには各コミュニティの地域性による現状の相違が反映しているものと思われる。

1.4.3. 都市計画による区域区分から見た住民ニーズ

前節では、各コミュニティのまちづくりへの関心度を都市空間要素とそのまとまりとから考察してきたが、その結果、コミュニティごとの地域性がまちづくりへの方向に若干の相違をもたらす可能性が示唆された。

そこで、コミュニティの地域性を考え得る指標群中、都市計画上の区域区分は行政の関与と自然地理的状況との結合度が強いと考えられるので、それと住民の指向性との関係を高知市全体を通して見ることにした。

一般に、市街化調整区域では開発行為等が規制されており、一方、市街化区域では地域地区によって用途地域や防火地域等の規制を受けている。こうした区域区分に基づく人為的規制環境は住民ニーズに対する制約条件ではあるが、逆に規制と現状との矛盾を相克し未来を展望しようとする力が働くことにより、土地利用のあり方や規制・誘導の新しい方向を提起するための能動的状況をつくり出す可能性がある。

このような視点を基本に、各コミュニティを都市計画区域の区域区分を用いて三つにゾーン分けした。すなわち、市街化区域のみのゾーンⅠ，コミュニティ面積のおよそ 1/2 以上が市街化区域で残る面積が市街化調整区域であるゾーンⅡ，及び市街化区域が全面積のおよそ 1/2 以下のコミュニティと都市計画区域外のコミュニティからなるゾーンⅢ，であり，これを示したものが図 1－5 である。図の各コミュニティ中には前述の都市空間要素を大別した 3 アイテムの得点の内，2 点以上であるものを記号で示した。

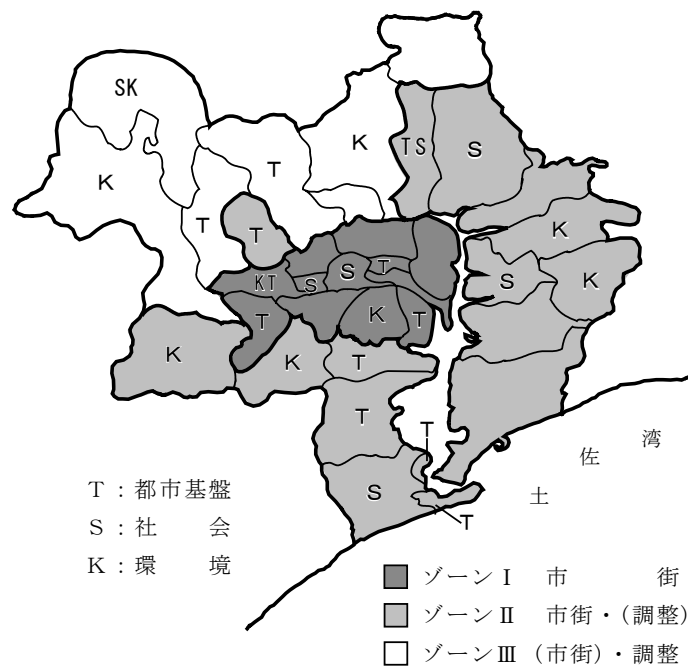


図 1－5 区域区分から見た住民ニーズ

図に従えば，中心部の市街化区域であるゾーンⅠでは，全体として都市空間要素の 3 アイテムが全て含まれており，社会資本整備の遅れた中小都市域特有の問題点と方向性をきわめて一般的に示していると思なすことができる。ゾーンⅢである市北部でも，ゾーンⅠに近い地域を含むコミュニティでは「都市基盤」への方向性は見られるものの，多くが田園と中山間を含む地理的条件からして全体として「環境」への配慮を伺わせるものとなっており，3 アイテムの内容と地理的・人為的規制環境とがゾーンⅠと同様比較的合致していると思なすことが可能である。それに対し，ゾーンⅡでは，コミュニティの指向する方向の統一性が，前述の 2 ゾーンより鮮明ではなく，ゾーン内でそれぞれ異なる現状の問題点を有していることが反映している

と考えることが可能である。実際、ゾーンⅠに隣接しているきわめて都市的エリアに近いコミュニティや、図からは読みとれないが山地を介して中心市街地と乖離し、新市街地として独自に発展しつつありながらなお田園地帯を保有するコミュニティなど、ゾーンⅡは多様な地域特性を有しており、このことがゾーンⅡを特徴づけるものである。逆に言えば、コミュニティの発展状況と人為的規制環境とに齟齬を来しているコミュニティを多く含むゾーンであるということが出来よう。

本節では、区域区分に基づくコミュニティの属性を区域区分の物理的面積から大別し、その属性と各コミュニティの指向性との関係について考察した。この結果、区域区分とまちづくりに関するコミュニティの指向性との相関に問題のあると考えられる地域のあることが認められた。これには異なる二つの状態があると考えられる。すなわち、一コミュニティ全体として区域区分の属性が現状と将来構想にとってふさわしくない状態と、一コミュニティ内で区域区分の属性が一つで代表できない状態と、である。このことから、今後のまちづくりの展開に関して、区域区分の見直しと規制のあり方に柔軟な対応が必要となる、との結論が導かれる。

1.4.4. 聞き取り調査による結果の概要

前節の、コミュニティ計画に基づくドキュメント分析の後、地域のリーダーから直接聞き取り調査を行い、分析の補完を行った。

各コミュニティリーダーに求めた共通の質問事項は以下の二点である。

- 1) 土地利用計画上の問題で地区が抱えている事情について
- 2) コミュニティづくりの展望とまちづくり条例の方向性について

これ以外に、地区ごとに直面している事項についても訊ね、問題点とまちづくりへの考え方を次のように要約した。

(1) 土地利用計画と地区の実状

都市化による郊外へのスプロールは、農林業に従事しない非農家等の市街化調整区域への定住化の進行と、主要道沿いへの郊外型ショッピングセンターなどの出店とによって加速されてきた。このように市街地縁辺部の特に用途地域の指定のなされていない地域では、地域独自の土地利用コントロールが難しく、現在の土地利用規制では限界がある⁷⁾。

現状では、必ずしも広大な面積を保有していない一コミュニティ中に、市街化区域と市街化

調整区域とを抱えるために、区域区分による土地利用の混乱をもたらしている。こうしたことから、地域地区制、用途地域、都市計画道路、等の見直しや、地区生活環境の改善や安全面の課題を指摘する声が多かった。

また、いわゆる旧中心商店街を抱える地域では、用途地域の純化を求める声が強かった。旧中心商店街の復活に関しリーダーの当面考える具体的方策としては、居住空間の整備、宿泊施設や中核商業施設あるいは専門店街を包含した整備、等をあげる者が多かった。旧中心商店街の活性化のハードルの一つに、自動車社会を背景としたアプローチの問題があるが、これに対してはトランジットモール化構想による公共交通機関と駐車場のリンクによる整備を求める声が強かった。

(2) 住民の求める都市像

住民の求める都市像は、次の三点に集約された。

- 1) 市街地の安全と防災まちづくり
- 2) 環境保全と美しい街並みづくり
- 3) 商業の振興と定住化

高知市は 1998 年豪雨による浸水被害を体験したばかりでなく過去幾多の水害に遭い、その上、来るべき南海地震の脅威にさらされるなど、自然災害に敏感であり、安心して生活の出来る防災生活圏の構築を希求している。

同時に街路等の美化のためにワークショップ等を用いながら多彩な環境美化運動を展開しており、地域の景観形成とアメニティの創出にも深い関心を寄せている。さらに、さまざまな活動の場となる中心市街地（商店街）を蘇らせ、歴史や文化に関連する事物の保全を考慮しながら、賑わいのある、まちの再生を望んでいる。

(3) コミュニティに求められるリーダー像

1) リーダーは、その多くがコミュニティづくりに関与する以前から市民活動の体験者であり、自己の職業的特性と関連する領域で市民活動のリーダーシップを発揮してきた⁸⁾。

2) リーダーの指向するコミュニティづくりの視点は、住民と行政が対等な立場に立って協働する、いわゆるパートナーシップを基本としており、両者の協同によるコミュニティの生活環境に関する計画・設計・管理を行えることがまちづくりに必須なものであることを認識している。

3) また、コミュニティの成長は、住民のコミュニティ意識の低い段階から、自立と連帯とを備えた共同体意識を有する市民へと目覚める段階を経る過程が避けられないが、この過程の関与には、リーダーの役割が重要であることを自覚している。

(4) 求められる支援措置

聞き取り調査から得られた上記3項の内容をまちづくりに反映させる上で、拘束力を持つ支援としての役割をまちづくり条例に期待していることが理解された。すなわち、まちづくりの展開には市民主体の活動が第一義的に必須であるが、それを支援する法的保証が必要であること、また、まちづくりは、高い理想と現実的対応とが相互補完的であることがそれを成功に導く鍵であるともいえるが、そのために法の拘束力は、現実を調整しつつ理想に到達する手段であると考えられる。

1.4.5. 高知市里山保全条例

高知市は、地方中核都市の例にもれず昭和30年代後半から始まった都市化の進展に伴い、都市の縁辺部に大規模宅地造成が進められてきた。平野部の少ないことも手伝い、開発の波はその後、規制のない市街化区域内の県立自然公園や中小の里山に及んだ。このような状況に歯止めをかけるため、平成12年4月、高知市里山保全条例が施行された。

本節では、本条例の経緯とその後の足どりを概括することにより、条例制定の問題点を提示し、まちづくり条例のあり方を検討した。

市では引き続いて、里山の調査・検討を重ね、平成13年1月、里山保全指定候補地の12箇所を公表した。

その後、地区指定に当たり、地権者から平成13年5月、里山地区指定凍結の要請がなされた。

(1) 条例制定における市民意識

本条例は、無秩序な開発の抑制と都市の残存緑地の保全を第一義とし、地権者の同意無しに審議会の承認により指定可能な「指定先行型」とした。しかし、各地の緑地保全関係の条例は、まず地権者の同意を得た上で地区指定を行っている場合が殆どであり、高知市と同様の手順を取っているのは、杜の都と呼ばれる仙台市や金沢市など極めて少ない。

里山保全指定候補地の公表は、残存緑地量を把握し、今後の緑地の保全・創出のための計画

と維持・管理などを進めていくためである。

地区指定に当たり、地権者は、十分な話し合いのできていないうちに、「市民の里山」として開放しなければならないことについて疑問を感じていた。また、「緑地分布をどのような公平性のもとで選択したか」、「何故この地区を保全するのか」その理由や目的について市側に納得のいく説明を求めている。

こうしたことから、地権者の気持ちが硬直し、地区指定凍結の要請を受けることとなった。

このような結果になった原因として、次のことが挙げられる。

緑地保全や景観形成等への市民の意識の成熟度が、杜の都と呼ばれる仙台市民や金沢市民のように十分でなかったこと、また、里山の多面的効果をはじめとする緑とオープンスペースにおけるもてなしを充実させるために住民参加やボランティアの力が日ごろから十分に養われていなかったこと、などである。以上のことから、本条例では、「指定先行型」として規制のみ強く映り、その後の住民参加による市民の里山づくりという世論形成が十分なされなかったため、地権者や周辺の住民の理解を得るまでに至らなかったことが考えられる。

(2) 里山保全条例による地区指定の道筋^{*4}

本里山条例は画期的な制定ではあるが、地権者や地域住民の中には、人々が山に入ると山が荒れ、ビオトープや生態系の破壊につながることを懸念する意見もある。このように、地区指定の混乱が見られる中で、住民や地権者との合意形成を進めるには、市民活動による住民自治を高める必要がある。

それには、里山保全協定の締結を容易にする国の「風景保護協定（仮称）制度」の導入をはじめ、「緑の政策大綱」や「市民緑地制度」等の施策内容をコミュニティに熟知させ、「高知しみどりの基本計画」を拠り所として、市民参加による里山づくりができれば、協定締結への道筋も自ずと開かれてくる。

高知市コミュニティ計画では、地域でプログラムを作成し、維持・管理をはじめ組織を生かした地域ぐるみの緑地保全戦略が整備されつつあり、地権者の憂慮する懸念は払拭されるものと考えられる。新しいコミュニティ計画策定の意義はこのようなところにも現れている。

1.5. 住民主体のコミュニティ活動が展開できる条例の提案

本節では、前節の考察から、住民の求めている各コミュニティ計画の推進を踏まえ、条例の具備すべき内容を提案しようとするものである。

各コミュニティのまちづくり計画書から得られた、まちづくりの整備計画と都市空間要素（表1-1）のドキュメント分析を行った結果、地域性によって優先順位が異なっているものの、コミュニティの大多数は、「都市基盤」「環境」「社会」の全般にわたるまちづくりを求めており、本条例にその全てを盛り込むことが市民の求めるまちづくりの方向性を具体的に提示することになると考えられる。

表1-1と図1-4とから、9都市空間要素と3アイテムを条例の内容に即した形で系統構成図として示したのが図1-6である。ここでは、3アイテムを条例としてふさわしい表記として適合させるため、それぞれ土地利用、地域環境及び文化活動、と再定義した。

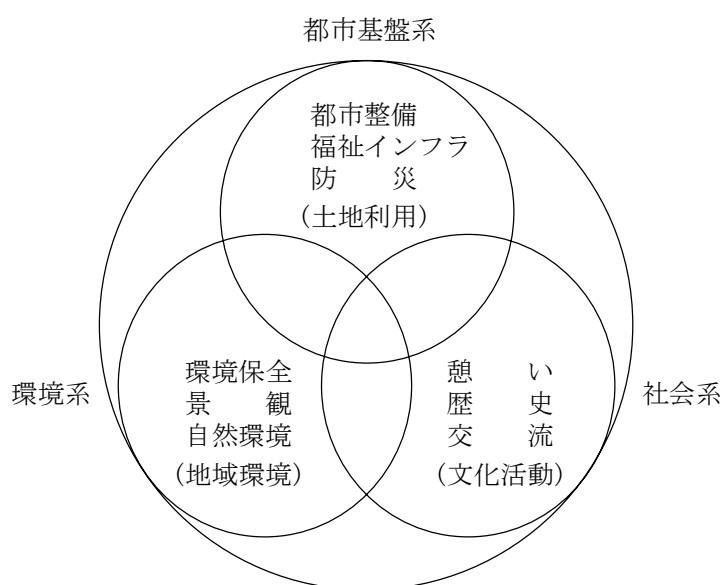


図1-6 系統構成図

定義に沿うこれら3領域を覆う都市空間の場合は、次のような内容や機能を具備している必要がある。

都市基盤系の土地利用の場合は、土地の有効活用と生活・居住機能の整備や人にやさしく安全と安心を確保した場であり、高度情報通信網を備えた利便性ある場である。

環境系の地域環境の場は，自然生態系と地球環境の保全・回復の場であり，遠くの山並み，身近な緑や水など豊かで美しい自然の保全と創出の場である．

社会系の文化活動の場は，いつも人々が集まり，憩いの場として心がはずむという，人々が交流を通して歴史・教育・文化を身につけ成長していくための場である．

複合系条例は，現在の個別条例では対応が困難な領域の土地利用関係や開発等の緊急を要する課題の対処にも有効に機能している．代表的な条例として「豊中まちづくり条例」（1993），「鎌倉まちづくり条例」（1996），「神戸市 人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」（1996）などがある．

1.5.1. 高知市まちづくり条例の概要

上記の視点に基づき，ここでは条例の全体像の概略及び本論文で検討した事象について，その内容をやや具体的に提示し，高知市の有すべき条例について提案することとする．

ただし，一般に条例等の法令は，条例が備えるべき一般事項と，当該条例の固有性を発揮すべき内容に則した事項とから成っているが⁹⁾，ここでは前者は本論文の主題から外れるので触れないこととし，本論文で考察した後者の部分についてのみ言及することとする．

このことから，本条例の保有すべき事項を章立てすれば，以下のように記述することができる．

第1章 総 則

目 的 第1条

基本理念 第2条

市民と市長の役割 第3条

第2章 コミュニティ計画市民会議

コミュニティ計画市民会議 第4条

第3章 まちづくりについての施策

まちづくり施策の推進 第5条

土地利用 第6条

地域環境 第7条

文化活動 第8条

第4章 まちづくり専門家会議

まちづくり専門家会議の設置 第9条

第5章 助成等

コミュニティ計画市民会議への助成等 第10条

コミュニティ活動に対する助成等 第11条

第6章 雑 則

委任規定 第12条

1.5.2. 具備すべき条例の内容

第1章の総則では、条例の目的と理念を掲げ、地域住民やそこで活動している人たちが、安全で快適な環境の中で、健康で文化的に過ごせるよう、市民と行政とが相互に連携し、役割を分担することによって、協働のまちづくりを推進していくことを記述する。

里山保全条例の一時凍結は、市民と行政とのパートナーシップを拓く仕組みづくりの重要性が示された一つの事例である。それゆえ、市民参加による協働のまちづくりの推進が極めて重要であり、下記のように条項に盛り込むことが必要である。

第1章 総 則

(目 的)

第1条 この条例は、高知市総合計画（以下「総合計画」という。）における「市民と行政によるまちづくりの推進」を図るため、市及び市民の責務を明らかにし、計画的な土地利用と都市環境を創出する市民参加によるまちづくりを推進するための基本となる事項を定めることにより、本市の住みよいまちの実現に寄与することを目的とする。

(基本理念)

第2条 まちづくりは、市民相互及び市民と行政の相互の信頼、理解及び協力の下に、市民の自発的な参画によって、相互の連携を図りながら行われなければならない。

第3章のまちづくりについての施策を効果的に行うためには、総合計画の基本理念に則した、全体構想及び地区別構想のもとで、地域コミュニティの特性を生かすとともに、該当するコミュニティの住民の意見を反映させるため、地域の分析・考察の下に適切な措置を講ずることが必要である。

本研究では、住民ニーズの分析 1.4.2., 1.4.3.が示すように、地区のもつ地域資源によって重点整備事項に差異が見られるが、しかし、まちづくりの関心度から考察した場合、「都市基盤」「環境」「社会」という都市空間を覆う3つの大きな系にまとめ、さらに、地理的状況や聞き取り調査からの考察で、地域性による現状が反映されているものの、多くのコミュニティが全領域にわたる整備を望んでいることが明らかになった。

それゆえ、都市空間を覆う3つの系に含まれる土地利用、地域環境、及び文化活動について、住民のニーズをおしなべて覆うことのできる施策を図るようにするためには、下記のような条項を取り入れることが必要である。

第3章 まちづくりについての施策

(まちづくり施策の推進)

第5条 市長は、総合計画の実現を図るため、他の個別法令の整合性と理念を踏まえ、総合的かつ計画的な施策を策定しなければならない。

(土地利用)

第6条 市長は、まちづくりの公益性を重視する施策を策定し、これを実施するものとする。

- (1) 市街地整備についての事項
- (2) 福祉のまちづくり推進についての事項
- (3) 都市防災の推進についての事項
- (4) 都市施設の整備についての事項

(地域環境)

第7条 市長は、環境負荷の低減を図るまちづくり施策を策定し、これを実施するものとする。

- (1) 環境保全によるまちづくりの推進についての事項
- (2) 地域景観形成とまち並み創出についての事項
- (3) 負荷の少ない自然環境の創出についての事項
- (4) 緑と水のアメニティ空間の創出についての事項

(文化活動)

第8条 市長は、まちづくりに地域資源を発掘・活用する施策を策定し、これを実施するものとする。

- (1) 商業の振興と居住環境の確保についての事項
- (2) 地域の歴史・文化の保全と再生についての事項
- (3) 憩いや賑わいのあるまちづくり再生についての事項
- (4) スポーツ・レクリエーション等の生涯学習施設の整備についての事項

第5章の助成等における行政の支援措置として、情報の提供、連絡・調整、アドバイザーやコンサルタントの派遣による技術支援として、現状を把握し、課題の発見を支援できる、各職

能を生かした技術分野の援助等が必要である。

本研究では、1.4.4.で見られるリーダー像のように、市民に対して安心してまちづくりに参加できるサポートが必要であり、そのためには、事業整備の裏付けとなる法的根拠を固め、事業の支援策につながる条例が必要である。そのため、下記のような市民組織への助成と市民活動を円滑に進めるための条項が不可欠である。

第5章 助成等

(コミュニティ計画市民会議への助成等)

第10条 市長は、コミュニティ計画市民会議に対し、技術的支援を行い、その運営及びまちづくり計画作成やその活動に必要な経費の一部を助成することができる。

(コミュニティ活動に対する助成等)

第11条 市長は、前条に規定するもののほか、コミュニティ計画市民会議の設立を目的とするまちづくり市民団体に対して専門家の派遣その他の技術支援を行うことができる。

1.6. 都市政策の基本的な課題

「社会資本整備審議会における都市政策の基本的な課題と方向についての報告」（平成 21 年 6 月）から、今後の都市政策の方向として、多様な主体によるさまざまなレベルのまちづくりの推進が取り上げられている。

その中で「コミュニティレベルでのまちづくりの推進」の項では、前節で作成された「まちづくり条例」の主旨に沿った、住民ニーズに対応する都市環境の整備を重視した都市政策¹⁰⁾が挙げられている。

1.7. 進む中心市街地の空洞化

日本の都市は、国土開発計画に基づき四全総の頃まで、高度経済成長期を経て拡大を続けてきた。同時に郊外への住宅開発が進められた。

大店法による大型ショッピングセンターの郊外立地も可能になり、1990 年代より中心市街地の空洞化が各地で見られるようになってきた。

鉄道利用の不便な地方都市では、自動車を中心としたモータリゼーションの時代となり、旧市街地が交通の隘路となり、それに追隨して、幅員の広いバイパスが郊外に向かって延びていくようになった。バイパス沿いには、ショッピングセンター、ファミリーレストランなどが出

店を競うようになった。

その上、広い敷地を求めて、公共施設や病院、規模の大きな企業などが郊外に進出してきた。また、新しい住宅も広い敷地と利便性からロードサイド型店舗に近いところを望むようになった。一方で、道路幅が狭く、駐車も困難な商店街では、車社会に対応できなくなってきた。このような古い市街地は、権利関係が錯綜しており、また関係者の意識が古く、地権者の資産の保全が、市街地再生という公益事業を阻んでいる。

1.8. コンパクトなまちづくりの方向

高齢社会・低炭素社会を踏まえ、人と環境にやさしいまちづくりのための交通戦略として、上記の政策は、コンパクトなまちづくり¹¹⁾の方向に進んでいる。これまでのように増大する交通量に見合った道路や駐車場を作る交通施策が成り立たなくなり、従来の考え方を大きく転換しなければ、自治体の財政は立ちゆかなくなってきた。このことは、単に交通面だけでなく、医療・福祉の増大など同様であり、都市戦略を見直し、都市経営コストの効率化を図り、体質の改善が求められる。

そのためには、新しい時代に対処できる、コンパクトな都市構造の都心が必要になる。

また、新しい価値観を有する市民の集まりやすい都市とする。その上で、低炭素社会の実現のためにも、生態系重視の都市構造への転換を明確に打ち出すようにする。

コンパクトでも都心に含まれる経済・社会・文化などの集積を維持することにより、地元の若者の定着や創造的な商業を後押しすることになる。

1.9. まちづくり三法について

1998年制定の「まちづくり三法」（改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法）は、都心商業の再生はもちろん、地方都市再生を支える制度や手段を提供し、コンパクトシティ誘導政策となっているが、中心市街地の衰退に歯止めがかからず、見直しが行われ、2006年都市計画法、中心市街地活性化法が改正された。しかし、改正法でも、まちに活気が戻らず、シャッター街の減少も見られないのが現状である。

1.10. コンパクトシティへの発想

都市の郊外化や市街地の拡散を抑制するなかで都市機能を市街地中心部に集約し、市街地をコンパクトに保ちながら生活圏を自転車や歩いて行ける範囲とした住みやすいまちづくりを目指そうとするのがコンパクトシティの発想である。

近年、多くの自治体がコンパクトシティ政策を掲げる中で、有名な都市に富山市と青森市が挙げられる。

これからのコンパクトなまちづくりには、環境・資源エネルギーなどを考慮した、まちづくり条例に裏打ちされたエコシティの理念が求められている。

1.11. まとめ

本研究では、市民主体のまちづくりを支援するためのまちづくり条例のあり方を、高知市のコミュニティ計画を基に考察した。市内 25 地区ごとのコミュニティ計画のドキュメント分析を行い、そこから抽出したまちづくりの要望を、防災を要とする都市基盤、環境保全を軸とする環境及び交流を促進する社会の 3 アイテムにまとめ、それを、地域ごとの特性と市内全域との関係から眺めた。その結果、都市計画上の区域区分と自然地理的条件とがまちづくりの指向性への影響因子となることが認められた。これらの結果と聞き取り調査に基づき、市民主体のまちづくりを支援できるような条例案を提示した。ここでは、上記 3 アイテムの全てがまちづくりの対象となること、市民と行政との協働による施策の展開が可能となること、を主眼に置き、明示した。

1998 年制定の「まちづくり三法」には、地方都市のまちづくり条例が地域の個性を生かした法律であるが、機能していないように見える。都心の商業再生のツールとして、また、コンパクトシティの誘導策にもなっている。

本論文は高知市という個別都市を対象としたものであるが、ここに示した市域全体にまたがる多数のコミュニティをまちづくりの単位とした特徴ある計画は、他の中小都市への参考になるものと考えられる。

なお、論文の分析過程で現れた市街地周辺部の土地利用適正化に関する問題について、その解決策を提示することが出来なかったが、多くの都市で抱えている問題でもあり、今後の検討課題としたい。

注

- *1 地方分権一括法の正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」で、2000 年 4 月から施行された。地方自治法をはじめとする関係法令 475 法律の改正を一括して行ったので、この名称で呼ばれている。これにより国と自治体が、これまでの上下関係から対等な協力関係におかれるようになった。
- *2 まちづくり条例は、魅力ある地域づくりを行うため、住民参加によるまちづくりの中で行政のコンセンサスを得ながら、相互の対話のプロセスを通じて、地域の将来像を共有し、まちづくりのルールを明らかにするために定める自治体の法制度である。本条例は、現行法制度の不足を補足する規制の強化や望ましい土地利用へ誘導するための機能を有し、さらに、地域社会における住民の合意形成のためのシステムづくりへと、その役割が拡大しつつある。
- *3 都市空間要素は、都市を特徴づける市街地の景観をはじめ、経済、居住、業務、交通、環境、レクリエーション、賑わい、教育、歴史、文化などが相互に重層する中で、さまざまな活動が展開されている空間を構成するものである。

都市のオープンスペースは、都市空間を代表するところであるが、そこに存在する資源の構成によって、例えば、水辺と緑が一体になってアメニティ空間をつくり、道路と建物が一体になって街路空間が形成され、また、商店街の連続や公園・広場では、賑わい空間が創出される。
- *4 条例制定の道筋は、地元住民との協働によってつくり出される場合が多い。しかし、4 節の里山保全条例は、制定を急がなければならない事情もあり、やむを得ず指定先行型としたが、地元住民との意思疎通が十分でなかったため里山指定の遅れにつながっている。

市民と行政とのパートナーシップを拓く仕組みづくりの重要性が示されている。

参考文献

- 1) 内海麻利・小林重敬：まちづくり条例の総合化動向に関する研究，第 33 回都市計画論文集，pp.541～546，1998.
- 2) 田中晃代・久 隆浩：住民主体のまちづくりプロセスの体系化とまちづくりの段階別にみた支援方策のあり方に関する考察，第 34 回都市計画論文集，pp.319～324，1999.
- 3) 岡田雅代：住民提案型地区まちづくりの動向に関する一考察，第 35 回都市計画論文集，pp.859～864，2000.

- 4) 高知市：第5次高知市総合計画，21世紀における高知市まちづくりについて，2001.
- 5) 高知市まちづくり未来塾編：住民と行政のパートナーシップ，2000.
- 6) 例えば秋田典子・佐土原 聡：地域資源に対する住民の価値評価構造に関する研究，日本建築学会計画系論文集 No.545，pp.101～106，2001.
- 7) 小林重敬・大方潤一郎：地方分権時代のまちづくり条例，学芸出版，pp.111～115，2000.
- 8) 橋本和孝・吉原直樹編 吉瀬雄一：都市社会計画と都市空間，御茶の水書房，pp.129～136，2000.
- 9) 地方自治法規実務研究会：条例・規則作成の手引，第一法規，pp.3～12，2000.
- 10) 近藤光男・廣瀬義伸・加藤均・他：都市の特徴を生かした交通政策の提案と効果分析，1999 年度第 34 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.913～919，1999.
- 11) 山中英生・小谷通泰・新田保次：まちづくりのための交通戦略，学芸出版，pp.165～167，2000.
- 12) 宗田好史：人口減少時代の地方都市の再生，都市計画協会，新都市第 63 巻 8 月号，2009.

第2章 実践プロファイル分析による住民行政協働型コミュニティ計画の成果と課題 ～高知市コミュニティ計画の取り組みから～

2.1. はじめに

地方分権が議論され、21世紀は「市町村の時代」ともいわれるように、住民と身近な行政である市町村の権限強化が論議されており、さらには、新たな公（新しい公共）の担い手として地域住民やコミュニティへの期待と、その具体化に向けた議論が進んでいる。そして、まちづくりにおける住民と行政の役割分担や協働のしくみについて多様な試みが進められている。

地域の資源を活用したまちの活性化（山崎 2012）¹⁾、防災（中村ら 2010）²⁾などをはじめ、景観保全、地域安全など様々な分野で住民・行政の協働まちづくりの有効性が指摘されており、そのための組織づくりやリーダーシップのあり方（小島ら 2011）³⁾、さらには社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）に基づく地域社会のあり方（谷口ら 2008）⁴⁾などに関心が集まっている。

このような、住民・行政の協働による地域づくりにおいては、互いにつながりのない存在になりがちな住民が、多様な関心事に対し相互に理解しながら、相互信頼を獲得する「場」や「組織」が重要であり、住民が主体となってまちづくりを継続するためには、そうした場をどのように構成し、また持続させていくかが重大な課題となっていると言える。

本研究は、上記の認識のもとで、地域住民と自治体との連携をとりわけ重視しつつ、その組織づくりと行政と協働したまちづくりの具体化を進めてきた、高知市のコミュニティ計画の取り組みに着目して、その成り立ちと、住民と行政の関わり、そして見えてきた課題について考察することで、協働のもとのコミュニティ行政のあり方と、さらには住民主体のまちづくりの方向への示唆を得ようとするものである。なお、ここでコミュニティ行政とは、地域住民の参加を基本として、地域共同体（コミュニティ）としての住民組織形成を促し、行政と地域住民が協力して地域課題に取り組むための、多様な行政施策である。その中で、地域課題解決の計画を住民参加で策定し、その実施を協働するしくみをコミュニティ計画と呼ぶ。また、地域課題解決に寄与する住民の内発的な多様な活動の総体を「住民主体のまちづくり」として捉えている。

2.2. コミュニティ計画の経緯と本研究のアプローチ

2.2.1. コミュニティ計画の経緯と研究対象の特徴

コミュニティという用語が行政施策として注目を集める契機は、1969 年、国民生活審議会調査部会・コミュニティ問題小委員会が出した「コミュニティ生活の場における人間性の回復」と題する報告とされている（玉野 1998⁵⁾、水谷 2010⁶⁾。本報告では、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも、構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶことにする」として、コミュニティの形成は国民生活の中心的課題であるとし、それまでの行政の盲点であったと指摘し、行政は住民との接点となる窓口をもつに止まらず、コミュニティの形成のために、可能な実現方策を示し、責任ある回答を提示することが必要である、としている（水谷 2010）。

この報告を受けて、1971 年に自治省は「基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資する施策をすすめる」として、モデル・コミュニティ施策を開始した。この施策は、地区の選定に当たってはおおむね小学校通学区域程度の近隣とし、都道府県知事が市町村長と協議して選定しているが、具体的な内容は自治体にゆだねるもので、実際には多様な内容であったとされる。これらの取り組みは、結果としてコミュニティセンターなどの施設整備への傾倒や、運動体としての住民組織から制度化された組織への変質（水谷 2010）、旧来の自治会・町内会組織との軋轢（竹中 1998⁷⁾といった課題を有し、官製コミュニティの弊害（玉野 1998）といった批判を生んだとされる。

一方、日笠（1997⁸⁾は、社会事業として海外で発達した「コミュニティ・オーガナイズーション：地域社会組織化」を基礎として、地域という空間を基盤として、都市計画、特に住宅地などの地区レベルの環境整備におけるコミュニティ計画のあり方を多様な事例から論じている。その上で、まちづくりにおける住民参加の仕組みの重要性を指摘している。

コミュニティ計画における参加のあり方については、羽貝（2007⁹⁾も、住民主導の地域協議会においては、「参画の場の整備」「協働の要となる合意形成」など、協議の質を高めることが大切な要素となるとしている。

水谷（2010）は、三鷹市におけるコミュニティ行政の変遷を考察し、「市民 21 会議」の取

り組みを評価している。市民 21 会議は市域全体を対象に公募した市民をテーマ別の 10 分科会で構成し、延べ 400 回もの参加型会議を運営して、市民提案を市に提出している。この取り組みは市民提案の市政への反映が協定の形で明記され、かつその有効性を参加市民が見いだしている。組織代表でない一般市民が参加すること、役割の明確化と民主的な会議内容の公開とともに、協定という約束の履行によって能動的な正当性が成立したことは、三鷹市のコミュニティ行政の転換をもたらしたと水谷（2010）は述べている。計画づくりへの積極的で自主的な住民参画と協働のしくみの明確化が、コミュニティ計画における要素として着目されていると言える。

最近では、行政と住民の協働体制を模索する取り組みが多く各市町村で生まれている。例えば、松戸市（松戸市、2012）¹⁰⁾では、協働まちづくりとして、市民、市民活動団体、事業者を対象にして、行政と協働で地域課題に取り組み、(1)市民活動助成制度、(2)協働事業提案制度、(3)協働まちづくり基金など、事業選定とその支援という方式を用いている。同様の協働事業支援の方策は多くの市町村で多彩に存在しているが、テーマ型 NPO が増加し、NPO へ支援が集中する一方で、地域団体は活動レベルが低下するなどの課題が生じている。

今後、多様な地域課題の解決において、地域住民と行政の協働は避けられないものとなっている。しかし、地方都市では住民主体によるまちづくりの担い手となる住民の高齢化や人材不足、固定化などの新たな課題も生じている。このため、市町村で取り組まれた多様な施策の変遷実態や成果、課題を把握しておくことは、今後のコミュニティ計画を進める上での重要な知見となると言える。

そこで、本研究では、地方都市の一つである高知市において、この 10 数年間に渡って進められたコミュニティプランの取り組みに着目した。高知市のコミュニティプランは、自主的参加者による地域別の会議体の設置、「まちづくりパートナー」と呼ばれる行政職員の参加制度による運営、さらには計画づくりに留まらず実施を担う地域組織の運営を支援するという、全国的にみても特徴をもった試みである。

前山（2009）¹¹⁾は、高知市のコミュニティ行政が 1970 年代と世界的にみても驚異的に早い時期に始まったこと、さらにコミュニティプランのしくみにおいて、地域主体で策定した計画を行政内に位置づける点の独自性を評価している。また鈴木ら（2007）¹²⁾は、コミュニティが公を担うには、地域課題解決のプランをつくり、運営方向を合意しながら実践することが必要

として、英国のパリッシュプランのしくみを調査するとともに、日本での具現化例の一つとして高知市のしくみを評価している。このように高知市の取り組みは全国的に見てもユニークな特徴を有するとされているが、その具体的な成果については、必ずしも明らかでなく、時代の進展に伴う課題の発生状況についても明らかにされていない。

2.2.2. 「実践のプロファイル分析」の適用

高知市におけるコミュニティ計画では、その運営を中心的に担ってきた森田（2003）¹³⁾が存在し、高知市の市民協働を担う責任者として重要な役割を演じている。そのため、本研究では、「実践プロファイル分析」と呼ばれる手法を用いて、この担当者の実践に着目して分析することにした。

実践プロファイル分析手法は Forester（1999）¹⁴⁾によって提案され、課題解決に当たった実践者による行動を聴取し、多様なアクターが関わる政策形成における、重要な価値観、行動形式、調整力の鍵などの要素を分析する方法である。

この手法では、当人が困難を感じた取り組みについて、本人の言葉によるストーリーを記述する。このとき、当事者の経験を抽象化した概念や感想を聞き出すのではなく、実際に個別の現場で起きた出来事をありのままに聞き出すことを重視する。あくまで「起きた出来事」をプロファイルとして整理するが、発言に含まれる感情表現や、緊張感のあった場面での状況のストーリーを重視する特徴がある（Forester ら 2011）¹⁵⁾。Forester はプロファイル分析を critical で naturalistic としている。言説分析ではあるが、緊張感のある場面に着目するため critical であり、理論を先に置かず対象者自身の判断を捕捉する点で natural であるという（Forester ら 2011）。

我が国では「オーラルヒストリー」と呼ばれる手法が都市計画分野でも用いられており（後藤ら 2005）¹⁶⁾、プロファイル手法もこの手法に類似していると言える。強いて整理すれば、プロファイル手法は歴史よりも実務への理解を深めることに目的があり、事実関係よりも個人によるストーリーの描出に着目し、対象者による解釈を極力排除する、の点で異なるアプローチとしている（山口ら 2013）¹⁷⁾。

以上の考察を基礎として、本研究では、高知市におけるコミュニティ行政の変遷と、その特徴を資料から整理するとともに、実践プロファイル手法によって、上述の行政担当者の実践を

分析することで、実務者の行動や価値観を導出する。これらの結果から、高知市コミュニティ計画の実務上の成果や課題を抽出することを目的とした。

2.3. 高知市コミュニティ行政の変遷

本研究で対象とする、高知市コミュニティ計画は、平成2年の第4次高知市総合計画において高知市の行政を推進する計画体系の一つとして位置づけられた施策である。最初に、その施策を含む高知市におけるコミュニティ行政の変遷を概説する。主たる事項を表2-1に整理して示している。本研究では、市長の交代に着目して4つの時期に区分した。

2.3.1. 第1期 コミュニティ行政の黎明

高知市では昭和42年から革新市政が長らく継続した。この昭和42年からの坂本市政で一連のコミュニティ行政が開始された。昭和43年3月市議会では「都市のまちづくり」を「コミュニティ計画」と位置づけたコミュニティ計画推進構想が示され、昭和44年の総合計画に「コミュニティ計画」が明示され、重点施策として住区施設の整備と市民意識の形成を挙げる。ここでは町内会、民生委員などの住民の世話役を中心に、地区のまちづくり会を育成する施策が進められた。市内の1地区が昭和46年度開始の自治省のモデル・コミュニティの指定を受けると、積極的なコミュニティ行政が全市で推進された。①安全安心、②歩行空間、③隣近所の相隣環境、④コミュニティ施設、を共通目標として、地区センターの整備が進められた。昭和49年には市23地区のコミュニティカルテが作成され、各地区で懇談会が開催されている。コミュニティ専任主監を設置し、庁内で選抜された若手19名のコミュニティ計画策定委員会が昭和51年から昭和52年まで計画づくりを進めている。このように、行政主導の取り組みが進んでいたが、昭和50・51年に台風と集中豪雨で高知市内一円が浸水し、甚大な被害を受けたことにより、防災に対する多くの問題が提起され、復旧・復興が市の最重要施策となり、コミュニティ計画の取り組みは一時中断された。

表 2-1 高知市のコミュニティ行政の変遷

年 次		系	譜
第一期 (S 42 ～ 53)	昭和42年 (1967)	・坂本昭市長就任 (S 42 年 1 月)	坂 本 市 政
	昭和44年 (1969)	・高知市基本計画策定 基本計画を補完する計画としてコミュニティ計画を充てる.	
	昭和46年 (1971)	・自治省モデルコミュニティ地区の指定 (下知地区以後他 3 地区が指定される)	
	昭和48年 (1973)	・コミュニティ活動の中核施設として地区センターの整備.	
	昭和49年 (1974)	・コミュニティカルテの作成・地区懇談会の開催 ・コミュニティ計画策定委員会	
第二期 (前期) (S 53 ～ H 6)	昭和53年 (1978)	・横山龍雄市長就任 (S 53 年 11 月)	横 山 市 政
		<コミュニティ計画の中断>	
	平成 2 年 (1990)	・コミュニティ形成のための基本方向の決定	
	平成 3 年 (1991)	・高知市総合計画 1990 コミュニティ計画が位置づけられる.	
	平成 5 年 (1993)	・地域計画担当で, 全市を 11 地区に区分して地区整備計画 (行政計画) を作成. ・まちづくりパートナー (コミュニティ計画担当職員制度) 編成 ・地区懇談会, 地区カルテの作成	
第二期 (後期) (H 6 ～ H 15)	平成 6 年 (1994)	・松尾徹人市長就任 (H 6 年 11 月) ・策定市民会議 21 地区 (市の 2/3) で結成	松 尾 市 政
	平成 7 年 (1995)	・21 地区の市民会議からコミュニティ計画案を市長に提出	
	平成 8 年 (1996)	・コミュニティ計画策定市民会議 (4 地区) ・市でコミュニティ計画策定 (21 地区) ・都市美条例制定 ・コミュニティ計画推進市民会議 (9 地区)	
	平成 9 年 (1997)	・コミュニティ計画の推進予算元年	
	平成12年 (2000)	・高知市里山保全条例施行 (H12 年 4 月) ・住民と行政のパートナーシップによるまちづくり (高知市まちづくり未来塾)	
	平成13年 (2001)	・14 の支所が財政上から半数に減る. ・2001 高知市総合計画 (H13 年 6 月発行)	
	平成14年 (2002)	・「高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例」(まちづくり一緒にやろうや条例) 制定	
第三期 (H 15 ～)	平成15年 (2003)	・岡崎誠也市長就任 (H15 年 11 月) ・高知市都市計画マスタープラン (H15 年 5 月)	岡 崎 市 政
	平成23年 (2011)	・地域コミュニティ再構築について (H23 年 1 月) ・2011 高知市総合計画 (H23 年 8 月発行)	

(注) 年次途中の市長交代のため終了・開始が同年となっている.

2.3.2. 第2期前期 コミュニティ行政の体制づくり

昭和 53 年から坂本市政を継承した横山龍雄市長も防災事業を重点とし、コミュニティ計画は休止状態であった。しかし4期目の平成2年にコミュニティ形成の基本方向を示し、平成3年「第4次総合計画」にコミュニティ計画の考え方を取り入れる。この時期、「地方分権」の議論が始まり、地方自治や住民自治の気運が高まっていた。平成5年には総合計画の具体化として、①公募職員によるまちづくりパートナーの編成、②市民会議の実施、③地区カルテ作成、④行政による地区整備計画案（全市 11 地区）策定、といった体系が推進される。この時期に、全国的にみて特色のあるコミュニティ計画が高知市の行政体系に位置づけられることになる。

2.3.3. 第2期後期 コミュニティ行政の進展

平成6年、市政は保守系の松尾徹人市長に引き継がれる。松尾市政は立ち後れていた産業振興や基盤整備に力を入れ、鉄道高架、高知新港、高速道路、交流施設などの社会基盤整備に重点を置いた。平成10年集中豪雨の復旧・復興にも尽力している。ただし、コミュニティ行政については、第2期前期に構築された体制が進展し、平成6年に21地区で計画策定市民会議が発足、平成15年までに19地区で計画推進を進める市民会議も開始された。

この時期には、全国的な景観や環境への取り組みや公共施設整備でのワークショップなどの市民参加が普及し、高知市でも平成8年都市美条例、平成11年市民活動サポートセンター設立、平成12年里山保全条例、平成15年にはNPO等との協働を促進する「高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例」といった、市民参加のしくみが整えられていった。その一方で、財政逼迫のなか、14箇所の支所の半数を閉鎖し、複合窓口のふれあいセンターを設置するといった論議となった施策や、市町村合併によって周辺部の活性化の課題などが生じた。

2.3.4. 第3期 コミュニティ行政の再構築へ

平成15年11月からの岡崎誠也市長は、住民と行政のパートナーシップを踏まえ、平成23年の高知市総合計画で「地域コミュニティの再構築」を挙げた。旧土佐山村、鏡村、春野町の合併を視野に入れたもので、(1)都市と農山村との共生による新しい地域社会の創造、(2)生活

圏の多極と集中を調和させ、住民サービスの提供と一体的なまちづくりの促進，を目的として、平成 23 年には、それまで進めてきた自主的参加によるコミュニティ計画推進市民会議の組織を基礎として、既存団体を連携させる地域内連携協議会を組織するという、コミュニティ組織の再構築を打ち出しており、高知市のコミュニティ行政にとって新たなフェイズが始まっている。

2.4. 高知市コミュニティ計画の概要

本論文では、上記の第2期（前期・後期）において構築され発展している、全国的に特徴あるコミュニティ計画のしくみに着目した。以下では、そのプロセス、進展、事例を概説する（高知市 2010）^{18）}。

2.4.1. コミュニティ計画作成の体制づくり

平成2年のコミュニティ形成のための基本方向を受け、当時の企画部に地域計画室を創設する。小学校区を基本とした市民組織を構成し、計画づくりに市民参加を図る計画が立てられた。

2.4.2. 地区カルテの作成

平成5年度には地域計画室によって地区カルテが作成された。カルテは市民生活に関わる67項目について、行政独自で調査分析を行い、各地区の問題点を抽出したもので、コミュニティ計画の立ち上げに必要な基礎情報となった。

2.4.3. まちづくりパートナーの編成

次に30数地区ある小学校校区の市民会議を支援するため、市職員の公募による「まちづくりパートナー」を組織した。これは、本務以外に市民主体の計画づくりへ参加する役目を志願した職員に付与するもので、当初11チーム106人の係長以下の職員で編成された。公募後半年間の研修が行われ、行政計画や担当地区の現状・課題を学んでいる。地区ごとに公募された市民等による「コミュニティ計画策定市民会議」に職員は「市民」として計画の検討に参画し、会議の実質的な事務局を担っている。行政職員を本務以外の住民会議に参加させ、協働の

要の役割を付与している点は大きな特徴となっている。

2.4.4. 地区懇談会（23 行政区）の実施

次に 23 行政区の連合町内会組織で、地区カルテを説明して地区の現状と将来展望を話し合う協議を実施している。これはコミュニティ計画の意義、地区整備計画の策定、市民会議の設置に対する既存自治組織への理解を得るための会合である。

2.4.5. 地区整備計画の策定

平成 5 年度末に地域計画室は全市 11 地区の「地区整備計画」を策定している。これは行政が地区の歴史や資源や住民ニーズ、現状課題などを調査し、それに行政が想定している事業計画を盛り込んだ行政側の計画で、コミュニティ計画を進める上での基礎資料として作成された。

2.4.6. コミュニティ計画策定市民会議

各地区のコミュニティ計画策定市民会議は平成 6 年から順次結成された。町内会やマスコミ、広報誌で参加者を公募し、参加自由、出入り自由、人数制限なしの希望者全員が参加できる会議である。

平成 8 年度には、市域の 3 分の 2 の 21 地区で設立された。先述のまちづくりパートナーの市職員が参加し、当時普及しつつあった町歩きやワークショップなど新しい参加型手法が導入されている。会合は月 1 回 1 年以上開催されている。当初発足の 21 地区は平成 7 年に市長に計画案を提案し、庁内検討を経てコミュニティ計画（行政計画）が平成 8 年には発出されている。その他の地区は平成 8 年に 4 地区、平成 15 年に 1 地区、平成 22 年に合併した 2 地区で発足、現在までに 28 地区で計画が策定されている。ただし、残る 11 地区では市民会議は結成されておらず、コミュニティ計画も策定されていない。

2.4.7. コミュニティ計画推進市民会議

計画づくりが終了した地区で、計画実現でも住民協働を進めようと、計画の実行主体としてのコミュニティ計画推進市民会議が設立された。行政計画としてコミュニティ計画が策定され

た平成 8 年度末に 9 地区で設立され、活動を支援する予算が平成 9 年に成立した。推進市民会議は平成 15 年までに 19 地区、現在 24 地区と拡大している。これらの地区では推進市民会議が主体となって、史跡再発見事業（マップづくりや案内サイン整備など）、自然公園整備、交通安全啓発、環境美化、自主防災活動、龍馬生誕地計画策定、記念館整備、グランドワーク事業、遊び場整備など多彩な取り組みが実現している。

2.4.8. 秦地区での事例

一例として、公園づくりを通して組織活動が進んだ秦地区のコミュニティ計画を紹介する。秦地区の計画経緯を図 2-1 に示す（高知市秦地区コミュニティ推進市民会議 1996）¹⁹⁾。この地区では、自然環境の保全・活用、生活基盤の充実、地域交流の活性化をコミュニティ計画の柱に掲げ、3 分科会を設置している。市が提案した秦泉寺公園整備に対して、地区の現状や課題、事業内容の解説、コミュニティづくりへの理解と参加を呼びかける地域通信を発行し、住民主催のワークショップで公園の計画づくりを進めるとともに、その後の行政主催のワークショップに協力して、公園の整備方針と基本構想づくりを進め、公園整備に実を結ぶ。コミュニティ推進市民会議での分科会の立ち上げから公園整備に至るまで、住民のリーダーが重要な役割を担っていた。

公共事業の良質な計画を支える市民参加の母体となる組織が形成された点、さらには具現化につながったことで好事例として行政から評価されている。

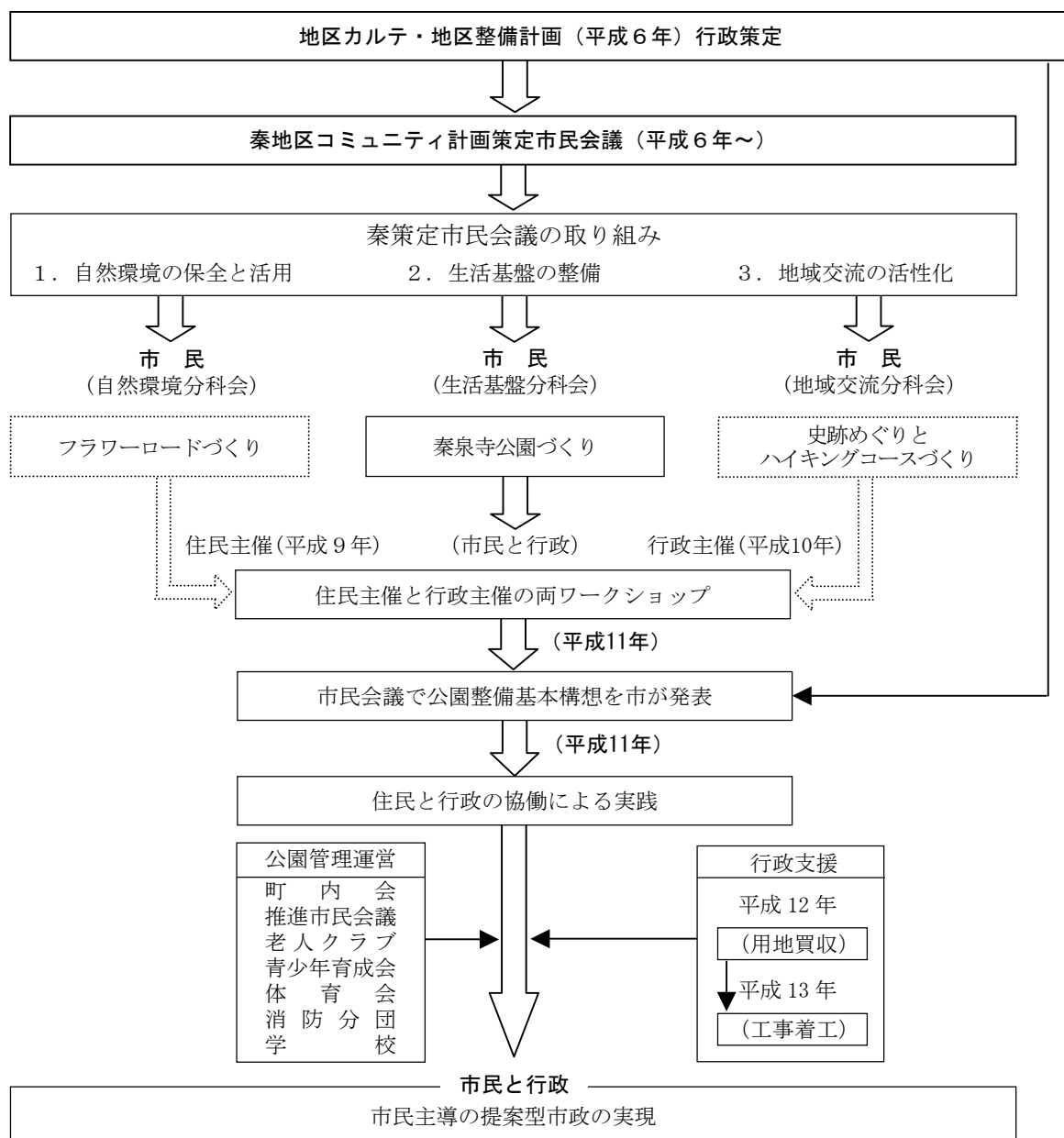


図2-1 秦地区コミュニティ計画策定の経緯

2.5. 実践プロファイリングによる実態分析

次に、高知市コミュニティ行政に長期にわたり携わっている行政担当者を対象に、その実践のプロファイルを聴取して、コミュニティ計画の実態を把握する。対象者のM氏は、高知市におけるコミュニティ行政に平成5年のまちづくりパートナー制度発足から一貫して関わり、横山・松尾・岡崎市長の3代のもとでコミュニティ計画の企画・運営の中心であった。さらにその後の高知市のコミュニティ行政の多様な課題に対してリーダーとして関わり、平成24年に

は市民協働の統括者である部長となっていた。この経緯は表 2－2 に整理している。

プロフィールの聴取および書き起こし・リライト・分析は Forester (2006)²⁰⁾に示されている実施手順に従っておこなった。ヒアリングは 2012 年 11 月 16 日 13 時から 16 時まで高知市役所で実施した。ここで録音した口述を全て書き起こした上で、意味の変化が生じないように、趣旨と状況が理解可能な文に編集した上で、M氏が述べた「出来事」について時間軸を基本に整理した。さらに、編集した文について本人の確認を得た。

表 2－2 M氏のコミュニティ計画への関わり

年 次	協働まちづくり参画のプロファイル
平成 5 年 (1993)	まちづくりパートナーとして、コミュニティ計画の策定等に携わる。
平成 6 年 (1994)	行政側から、上街・高知街両地区のコミュニティ計画策定に助言。
平成 9 年 (1997)	「企画部まちづくり推進室」において、協働のまちづくり条件整備を図る。 同年 10 月に、推進・策定市民会議のメンバーの中から、若手を中心とする勉強会グループとして「まちづくり未来塾」を設立。
平成10年 (1998)	1998 年集中豪雨の被災後、まちづくり推進課において災害ボランティアを受け入れる市の窓口として復旧計画に努める。
平成11年 (1999)	市内 14 カ所に設置していた支所を、7 カ所の地域窓口センターに統合整理し、再編する業務に取り組む。
平成12年 (2000)	支所機能の再編に伴い、既存の 14 の支所施設全てを地元へ解放し、地域コミュニティの拠点施設として活用いただく「ふれあいセンター」に改修するための地元協議に着手。
平成13年 (2001)	7 月 1 日に地域窓口センターオープン。
平成14年 (2002)	3 月末日までに「ふれあいセンター」がオープン。
平成15年 (2003)	「公益信託高知市まちづくりファンド」を創設し、市民の自主的なまちづくり活動を通して、みんなが安心して暮らせるまちのソフトからハードに対し財政的な支援を行う。
平成17年 (2005)	コミュニティ部門から明日の都市像を描いて市民協働社会の創出を目指す。
平成22年 (2010)	地域コミュニティの再構築に伴う制度設計に従事するため市民協働部に移り、持続可能なまちづくりに取り組む。
平成23年 (2011)	住民同士の助け合い・支え合いの活動がより継続・発展していくための仕組みづくりである「地域コミュニティの再構築」や子どもたちが自分たちのアイデアでより魅力的な「まちづくり活動」ができるように「こどもファンド」の創設に取り組む。
平成24年 (2012)	「公益信託高知市まちづくりファンド」ならびに「こどもファンド」のよりよい支援が可能になるよう、次年度の助成準備に取り組む。

以下では、まず、口述で現れた出来事をまとめて著者がつけたタイトルと内容を示した上で、編集したプロファイルを段落ちで記載し、その中で著者が着目した点を記述する。

2.5.1. コミュニティ計画の発足

平成5年からのコミュニティ計画の発足について、M氏は以下のように解説している。

平成5年ごろから地域の計画づくりの組織立てが始まります。上の人の言うことは1回は反対しないと気が済まない高知です。市民組織をつくるために、行政からお願いしたことは、「コミュニティ計画に参加していただく場合には、肩書を持たないで一市民として参加して欲しい」でした。組織や政治が持ち込まれないようにするためです。

地域計画室は6人でスタートしたんですが、行政内部のまちづくりパートナーの編成に取り組みました。市の職員も当然市民の1人なので、地域で計画を作るのに、地域に住む職員が傍観者で協力しないのはどうか、なんらかの形で一緒に計画を作る必要があるのではないのかという議論が役所の中であったからだと聞きました。

パートナーは係長以下の職員で、多様な職種の職員が含まれました。係長以下にしたのは、市の幹部が入ると市民からの陳情型の会になるので、それを防ぐためでした。パートナーは地域担当職を兼務するんですが、計画づくりの資料を作ったりすることは業務でも、5時以降に地区で市民会合に出ることはボランティア扱いです。これには労働組合も無償で出ている市民との活動だからという理由で了解したと、聞いてます。ただ、往復中の交通事故とかもありうるので、その場合は公務災害の対象になる、というような細かな取り決めも組合と行ったんです。

以上では、自由参加型の住民組織を立ち上げる際にも既存の住民組織や役付きの住民への配慮があり、本務以外で地域に入る職員の選定、業務の定義などの課題が生じていたことが着目できる。

2.5.2. まちづくりパートナーとしての参加

M氏はまちづくりパートナーに応募した。

当時、私は区画整理課で勤務していて、市民の声を聞けるチャンスだから参加しないかとの上司の提案でパートナーになりました。公募ですが、関係しそうな課では、上司の呼びか

けもあったと聞いてます。

パートナーで市民会合に出るにあたって、2つの疑問が生まれたんです。

一つは、計画ができてそれが実際どこまで実行されるのか？ 高知市がこの計画に向け予算をどれだけ付けるか分からないのに真剣に取り組んだ計画はどうなるのか？ ということです。

もう一つは、市民でガヤガヤつくる計画が桃源郷のような絶対できないような内容にならないか？ 実現の可能性が絶対ない計画になりそうな時、半分市民、半分行政の自分はどうすればいいのか？ です。

私は計画室に質問して、議論もしました。答えはなくて「とにかく行ってみる」ことになったんです。でも、結局、市民は地域を想像以上に客観的で、現実的に見ていた。2つめの疑問は取り越し苦労だったんです。

以上では、市民主体の計画づくりの現実性、といった行政側の不安が呈されながら、協働の中で市民への信頼が醸成されている点が着目できる。

2.5.3. 計画策定委員会の運営

実際の会議の運営についての話になる。

計画策定会議は1年半ほどを費やしました。月1回として15~17回ぐらいで計画案ができてます。私は4地区を担当していました。会の運営や討議の話題は地域計画室やパートナーが役割・分担したんです。資料づくりなど会議が重なってくると人手が足りなくなることがしばしばでした。

でも、会議が繰り返されるうちにコミュニティができてきました。「自分の家の水路が枯れ葉でふさがったら、今までは役所にすぐ電話しよった」「けど1年半も市の職員と一緒にあって論議をしていると、やはり役割分担っていうのがあるよねって」とある住民から言われました。住民らで率先して役割分担をやろうとする気運が見えたと思いました。思えば、こんな長い期間、特定の市民と同じテーマで考え方を話し合いするなんて経験はいままでなかったんですね。

肩書で組織営業のような計画を押しつけたり、会議の和を乱す人もいました。そんな人には肩書捨てて、出席も出入りも自由のしくみだからと、「来なくてもいい」という感じで対

処できたんです。会の会長も同感してくれました。

市民会議に応募した人は地域づくりに関心のある方でした。策定市民会議に参加された市民で、推進市民会議にも進んでいる人は、行政側への気配りもあり、高知市の応援団的な立場になってもらってます。平成 11 年から関わった支所の再編の仕事でも、地域へ出向いて説明役をしたんですが、推進市民会議がある所だと、事前に打ち合わせもないのに、「慣れ親しんだ支所がなくなるのは寂しいけど、反対ばかり押し通してもね」という声がでてきたんです。

ある時、コミュニティ計画で関わって苦勞していた地区で迷惑施設ができることがあったんです。この件は極秘のうちに進められて、ある日突然新聞へドンと載ったのです。行政も一部の者しか知りません。むろん私も知らなかったんです。それで地域の懇親会があって、推進市民会議の代表が私の隣にきました。てっきり、迷惑施設のことで叱られると、覚悟したんですが、「新聞に出る前に君から聞いたかった、それならもう少し冷静に話し合えたと思う」「そのために君たち部署ができたんでないか、それを高知市は目指しとったんじゃないか？」と言われたんです。市民は私たちの課を信頼くれてたんだと感じました。苦勞が報われたと。

以上では、民主的な雰囲気が進められた会議が積み重なり、行政側から参加したM氏と住民に信頼関係が生まれている様子が見えることに着目できる。

2.5.4. 推進市民会議への移行と行政支援体制

計画づくりまでが当初の高知市の意図であったが、実施もという展開になってしまう。

市民会議で計画案ができて、市長から意見をもらい、行政計画指針となったんですが、実は、その後のことを初めからは市はよく考えていなかったんです。そのうち、策定市民会議から計画を進めましょうと提案があったんです。私は平成 9 年地域計画室に配属されていたのが、ちょうどこの推進市民会議への移行を議論し始めていた時でした。行政の内部では、どうするかと諍々の議論になっていました。

策定市民会議をつくる時点では、計画づくりに協力をと行政からの球投げしたんですが、推進では作った計画を実行していきたいと球を投げ返されていることになります。推進となると行政側もエンドレスになります。

それで、職員を地区担当として指名し、市民会議の事務局的作用を担い、アドバイスや事業化など人的支援は継続することになりました。

一方で推進に対して財政支援も組みました。計画のうち、公的施設は当然行政主体でやるので、平成9年にはコミュニティ計画として予算を計上した。この予算立てを開始した平成9年は高知市のコミュニティ元年と言っています。

21 地区での計画案は合計 1219 案で、もちろん、財政上困難なものもあって、実行できるものは一部でした。上から、平成9年度予算を財政課へ要求する時にはコミュニティ計画に搭載された事業は見積書に明示するという指示がありました。つまり、財政課も前向きに考えるということなのです。高知市コミュニティ計画が、他では類のない誇り得る事業という、歴代市長の熱き思いが表されていると思っています。

以上では、住民主体の計画づくりに留まらず、その実現に行政は一定の責任をもつという形が出来上がっている点が着目できる。

2.5.5. 推進市民会議の行政内認知

市民会議を行政内でいかに位置づけるかについても、課題が生じていた。

地区担当は推進市民会議と市役所をつなぐ役回りですから、市民会議の要望を各課長に伝えて理解を得ようとしています。すると「なんで、同じ組織のあなた達が陳情・要望団体のお先棒を担ぐのか」と他課から見られたんです。誤解を解くため、「市民会議はまちづくりを提案・研究するため選ばれた団体で、提案を受けて市の行政計画として公表されるものですから、陳情・要望でない」と諭してきました。初めは町内会とか既存の団体の方に市民会議でしかられ、推進が活発になると役所からしかられたわけです。

ところが、しばらくすると、市役所の中で市民会議が認知され、むしろ評価されてきたんです。すると、逆に推進市民会議に、行政の計画を作ってもらいたいと依頼がすごく増えました。でも推進市民会議はご用組織でもないのに、市民会議に提案はするが、やるかやらないかは市民会議で決める。そんなことを何度も説明にいった時がありました。

以上では、行政への要望団体、協力団体のいずれでもない自主的な主体として、市民会議が行政に認識されること自体が、困難であったという指摘が着目できる。

2.5.6. 市民会議の課題

市民会議の課題についての氏の話をもとめる。

ある町内会長から「何十年も行政の支援もなしにやってきたのに、急に市民会議とか訳のわからん組織がポツとできて、事務局に職員が入って予算化もされる。それはおかしいんじゃないか」としかられたことがあります。

NPO との連携も課題です。NPO は地域から事業から事業へと渡る『風の人』と呼ばれていて、NPO からは地縁の『土の人』は旧態依然だと。お互いに理解できてないんです。理解できると効率のよい活動ができるのに。

コミュニティ計画を策定しても、推進に至らなかったのが4地区ありますが、町内会を含むリーダー同士の確執があって、「一緒にやろう」というのを難しくしたんです。主導権争いや、団体間の軋轢などがあるのです。

特に今、元気に活動しているのは60歳代で、地域型NPOの人たちも同じです。この団塊の世代へ地域リーダーの交代が進めば、その後の世代が気兼ねなくリーダー役をできるようになると思っています。

以上では、市民会議の既存団体との関係の希薄さを自覚する出来事に続いて、テーマ型組織であるNPOとの関係、地域リーダーの確執や、70代以上が実権をもっている高齢化といった課題が次々と語られた点が着目できる。

2.5.7. 市民会議の持続性

市民会議自体にも持続性の課題が生じている。

推進市民会議ができて16年経って、その間エンドレスな業務が続いてます。当初は活発に取り組んでいたが、だんだんマンネリ化した地区も見られます。対照的なのは、北部の秦地区と南部の横浜・瀬戸地区です。

秦地区では、市民会議の会長が地域の連合会長を兼ねていて、当初は会長の一声で会議メンバー、町内会、各団体のメンバーがわーと集合して、組織立てから役割・分担まで、圧倒的なマンパワーでした。対して、横浜・瀬戸地区では、活動のトップに立つ人材がいなく、定例会も5～6人という閑散状態でした。ところが今は、秦地区の方は役員が高齢化してしまって、当初のような元気がありません。一方で、横浜・瀬戸地域は、地域の企業にある人

がいて、表に出ることはなかったが地域の各種団体の接着剂的な役回りをされるんで、実は一番持続的な活動ができてます。

高齢者の退会に伴いコミュニティ計画推進市民会議では新規会員の募集をしてるんですが、子育て世代などは希望者が少ないです。会員減少は、市民会議に限ったことでなく、町内会、自治会など地域の活動団体の多くの組織が弱体化してます。後継者の育成が一層困難になっています。それに比べれば、まだ、市民会議は肩書なく自由に募ってるので、少なくとも18年間の活動が持続できています。しかし、計画の初期の段階から、計画、策定、実施のそれぞれの段階を経ている人が替わり、中心になる人物が代わると推進の方向にも大きく影響します。

以上から、2つの地区での出来事の認識から、M氏が市民会議のリーダーの交代、人口減少や高齢化の中での組織の弱体化などの課題を意識していることが着目できる。

2.6. 考察とまとめ

高知市の平成5年からのコミュニティ計画の取り組みと、それに関わってきた人物のプロファイリングをもとに、その成果と課題を整理する。

2.6.1. 市民会議における行政職員の参加の意義

第一に、市役所職員を公募して本務以外の市民会議へ参加させるというユニークな試みがもたらした成果をM氏のプロフィールから読み取る。

本務以外に、勤務時間外の活動を志願する職員が集まった背景には、住民との直接のふれあいに興味をもち、また、本務での利益につながることを感じていた職員と、そのことを理解し、部下を推薦する上司の存在があったとM氏は述べている。こうしたボランティア意識の存在は、高知市役所の気風によるところも多いと思われるが、こうした活動の存在が職員のプロフェッショナル意識を醸成しているとも見ることができる。

そして、行政職員、しかもまちづくりについて一定の専門知識を教育された者が参加したことで、第一に行政職員の住民への信頼が生じたことが、成果として挙げられる。M氏は、「市民の計画が絶対できないような内容にならないか？」と心配したが、「結局、市民は地域を想像以上に客観的で、現実的に見ていた」と述べていて。住民への信頼をもったことを、パート

ナーとして参加した結果として最初に述べている。

一方、M氏は住民説明会で「救い」の発言をする住民から、「応援団のような存在の住民」が生まれたことを会議の成果と述べている。さらに迷惑施設の情報をまちづくりパートナーから聞きたかったと住民リーダーに言われたというエピソードで、住民からの信頼を得ていたと感じたと述べている。

実は、迷惑施設のエピソードは聴取の最後に「得られた教訓はありますか」との問いかけに対してM氏が語ったものであり、市民会議に参加するだけで住民からの信頼を認識したのではなく、市民会議の話題ではない迷惑施設について直接の苦言とも言える問いかけを市民から受けたことで「信頼を得ていたと感じた」と感慨をもって語っている。つまり、この住民は行政側の人間であるM氏に対して「地域のことを考えてくれる人物」としての「信頼」を持っていたことを示唆する出来事であり、この出来事がM氏の「信頼を獲得していたとの確信」につながっていることに着目すべきであろう。同様の確信は、説明会で救いの発言をする住民の出来事に関する発言からも垣間見ることができる。

そして、住民とパートナーとして参加したM氏と相互信頼の形成は、住民主体で実行を担う推進会議への発展とそれを支援する行政の仕組みづくりへと発展する礎となっていたことが、M氏の発言から伺える。さらには、M氏が市民会議と行政の関係を行政内部で説いている姿へとつながる。この時、M氏は多様な行政の意向に対して、市民会議のあり方を理解させる調整役として機能している。

このように、主体性の名のもとに住民組織のみに運営や議論を任せるのではなく、行政のリーダーが中立的な調整役として仲介したことが、一連の成果の源になっていることが指摘できる。

2.6.2. 市民会議のリーダーと継続性の課題

一方で、M氏は町内会長からの発言から市民会議の地域における位置づけの危うさを自覚したこと、テーマ型 NPO との関係の希薄さ、地域リーダーの確執や 70 代以上が実権をもっている高齢化の課題を語るとともに、各地域の会議体で活動量に格差が生じていったことを課題としている。例えばコミュニティ計画自体が立ち上がらなかった地区や、推進会議へと至らなかった地区など、推進会議の進捗にも地区に格差が生じたほか、活動のマンネリ化、参加者の

退出や交代で、住民の意識や活動が変わっていったことが語られている。

この中で、M氏は信頼できるリーダーの存在に格差が生じていることを特に重視している。初期に活動的な地区リーダーの存在で好事例となった地区がリーダーの引退で低迷してしまった一方で、調整役的なリーダーが存在する地区で継続的な活動を続けられている出来事が示され、同じように市民会議の運営を支援しても、地域リーダー次第で市民会議の活動に格差が生じてしまうことを課題として語っている。これは、行政支援面で地域間公平性に配慮せざるを得ない自治体にとっては頭の痛い状況となる。

しかも、コミュニティ計画策定当時と比して、「人と人とのつながりが希薄化」、「多様化する住民ニーズの一方で地方自治体の財政的困窮の深刻化」などが進展している。M氏はこのような社会変化の中では、市民会議への参加者の維持が重要な課題と認識していることを語っている。今まで以上に、多様な意識をもつ住民と行政との協働仕組みづくりが困難になっている。

2.6.3. コミュニティ再構築計画の展望

実は高知市は、2.4.4.で説明したように、こうした課題に対して、M氏を中心に「コミュニティの再構築」と呼ばれる取り組みに着手している。

地域内の様々な団体や住民が連携・協力できる組織をつくるため、既存の団体で地域の課題を共有し連携・協力を図る「地域内連携協議会」を設立して、地域の実情に合わせたゆるやかな連携を図ろうというプランである。平成 23 年 3 月に検討委員会の報告書「地域コミュニティ再構築」（高知市、2011）²¹⁾がまとまり、平成 23 年にはモデル地区 3 地区、24 年度は新規 6 地区に設立を呼びかけている。M氏によると、この施策は、従前の仕組みを壊すものではない。市民会議のメンバーに加えて、統率力を有する地域の肩書を背負った人々が参加することが重視されていて、特に、町内会連合会とコミュニティ計画推進委員会の融合が目論まれている。町内会連合会は地縁組織として何十年も前から自治活動を担ってきている。ただし、平成 24 年までに、協議会が発足したのは 1 地区である。

先に述べたようにM氏は多様な団体を調整する人物の存在で市民会議が持続していることや、町内会などの既存地域組織と市民会議が乖離しているという町会長からの発言を語っている。このように、多様な組織や人材をコミュニティ計画に関与させるためのしくみの重要性

や、そのしくみの中に従来の地域組織を関与させることの必要性への気づきが、M氏による高知市の「地域内連携協議会」の発想の根源にあると思われる。しかし、町内会等の旧来型の制度型・依頼型の地域組織と、市民会議のような志願型のコミュニティ組織との融合が成功するか、今後の進展に待たねばならない。

2.6.4. 自発的活動体としての住民組織に向けて

むしろ著者は、高知市のコミュニティ再構築は、町内会への回帰にではなく、PTA などの主体的活動の担い手として活動している主婦層の取り込みや、老人会・体育会の傘下に存在する多様な愛好団体の関与、さらには NPO 団体などのテーマ性のある組織の関与に、その成果発現の可能性の鍵があると見ている。

山崎（2010）は、自発的活動を継続する愛好団体に、まちづくりの担い手としての役割を付与するというコミュニティデザインを実践し、多くの成果を生んでいる。前述の水谷（2010）も活動主体としての住民組織の重要性を指摘し、都市部での主婦層の主体的活動の分析を今後の課題に掲げている。

地域のつながりを取り戻す方策を考える上で、多様な組織のゆるやかな連携と、主体性のある活動主体の育成という両面施策の実践が期待されると言える。

今後の研究課題として、高知市のコミュニティ再構築の動きと成果を把握することとともに、住民側、行政の他主体側からの取り組みの評価を分析していくことが重要と考えている。

参考文献

- 1) 山崎亮（2012）：「コミュニティデザインの時代」、中公新書。
- 2) 中村八郎，森勢郁生，岡西清（2010）：「防災コミュニティー現場から考える・安全な地域づくり」，pp.146～154，自治体研究社。
- 3) 小島廣光，平本健太編著（2011）：「戦略的協働の本質－NPO，政府，企業の価値創造」，有斐閣。
- 4) 谷口守，松中亮治，芝池綾（2008）：「ソーシャル・キャピタル形成とまちづくり意識の関連」，『土木計画学研究・論文集』，No.25，pp.311～318。
- 5) 玉野和志（1998）：「コミュニティ行政と住民自治」，『都市問題』，第 89 巻，第 6 号，pp.41～52。
- 6) 水谷衣里（2010）：「地域における自治の可能性とその担い手～コミュニティ行政を省みて～」，

- 『季刊 政策・経営研究』, 2010-Vol.3, pp.19～38.
- 7) 竹中英紀 (1998): 「コミュニティと町内会・自治会」, 『都市問題』, 第 89 巻, 第 6 号, pp.29～39.
- 8) 日笠端 (1997): 「コミュニティの空間計画」, 共立出版.
- 9) 羽具正美 (2007): 「自治と参加・協働」, 学芸出版社.
- 10) 松戸市 (2012): 「松戸市協働推進計画」(みんなで一緒に松戸づくり), 市民担当本部協働推進課.
- 11) 前山総一郎 (2009): 「コミュニティ自治の理論と実践」, 東京法令出版.
- 12) 鈴木孝男, 桜井常矢, 野呂拓生 (2007): 「「新たな公」形成にむけたコミュニティプランの策定と支援システムに関する研究」, 『平成 19 年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書』, 国土交通省, pp.30～34.
- 13) 森田恵介 (2003): 「市民と行政のパートナーシップのまちづくり」, 『コミュニティ政策学会研究フォーラム』, pp.111～120, 東信堂.
- 14) Forester, J. F. (1999): 「The Deliberative Practitioner」, The MIT Press.
- 15) Forester, J., Susskind, L., Umemoto, K., Matsuura, M., Paba, G., Perrone, C. and Mantysalo, R. (2011): 「Learning from Practice in the Face of Conflict and Integrating Technical Expertise with Participatory Planning」, 『Planning Theory and Practice』, No.12 (2), pp.287～310.
- 16) 後藤春彦, 佐久間康富, 田口太郎 (2005): 「まちづくりオーラル・ヒストリー」, 水曜社.
- 17) 山口行一, 松浦正浩, 山中英生, 坂本真理子 (2013): 「合意形成の調整役機能を明らかにする実践のプロファイリング手法の検討」, 『土木計画学研究・講演集』, No.47, CD-ROM.
- 18) 高知市 (2010): 「高知市コミュニティ計画」, 高知市市民協働部地域コミュニティ推進課.
- 19) 高知市秦地区コミュニティ計画推進市民会議 (1996): 「まちづくり通信」.
- 20) Forester, J. F. (2006): 「Profiles of Practitioners」, <http://courses2.cit.cornell.edu/fit117/index.htm>
- 21) 高知市 (2011): 「地域コミュニティの再構築検討委員会報告書」, 高知市市民協働部コミュニティ推進課.

終章

終 章 各編のまとめとその結論

1.1. 「第1編 中山間地域の活性化」のまとめ

中山間地域は、多自然居住地域として、安らぎを与えてくれる居住地であり、新しい生活様式が創造される地域である。地域の「コモンズ」の活用と保全の下で、若者を中心とした活動の兆しを育て、どのようにして受け入れ、集落を再生していくかを目的とした。

1.1.1. 研究の舞台となる大豊町

大豊町の対照的な地形に位置する2集落、岩原地区と大王下地区が研究の対象となっている。

岩原地区は、吉野川の急峻な斜面に棚田と森林が交互に配置されている。一方、大王下地区は、高原上の緩傾斜のところにあるが、標高の関係で利水が困難な地形になっている。

1.1.2. 日本の農業の再生

日本の農業をどのように再生していくのか、本稿では、多自然居住地域の魅力を発信して、営農のための取り組みを集落全体で出し合い、営農の担い手を確保するようにする。そのためには、安定した収入が担保されなければ、若者のUターンも思うようには進まない。

アンケート調査の分析でも、若者の中には古里回帰を望み、故郷で働くこと、わが家での生活に価値観を見出している者も多い。こうした若者を中心とした活動の兆しをどのようにして受け入れていくかが今後の課題である。その第一が、多様な担い手像の雇用をどう描くにかにかかっている。

1.1.3. 中山間地域直接支払制度

中山間地域直接支払制度による共同取り組み活動から集落営農へ向かう。

2000年度に創設された本制度は、5年間区切りで実施されてきたが、一時は制度存続が危ぶまれていた場面もあった。何故かといえば、高齢化が進む中での急斜面の耕作が懸念されていたからである。

また、交付金の多くは、道路、水路等の修復に利用されており、個人への配分は、地区にも

よるが僅かである。それでも、耕作地の維持管理に役立っているので、必要な交付金となっている。

1.1.4. 集落営農の取り組み

一歩進めて集落営農の取り組みを見れば、国では、2007 年から高齢農家や帰農者なども包含する新しい農業の仕組みづくりとして集落営農組織を導入し、これまでの農業政策を大きく転換した。

今後は一定経営規模以上の認定農業者と一定の要件を満たす集落営農のみが土地利用型農業の「担い手」として認定され、政策の支援対象経営体となっていく。

共同で営農することにより、個別の営農だけではカバーしきれなかったところが営農できるようになり、多くの零細農家が救われることになった。

1.1.5. 減反による生産調整

政府は、これまで国産米の価格が下がらないように「減反」による生産調整を行ってきた。この減反対策が農家の自由なコメ作りの障害になっていることを認識し、意欲のある農家への米作の奨励に切り換えた。

国では、5年後の 2018 年に減反を廃止する方向で検討に入っている。2014 年からの補助金支給対象農家をどうするかは明示されていない。

減反廃止は、戦後の農政の基本路線に沿ったものであり、営農の規模拡大による中核農家の育成により、生産性の向上を図ることである。

作付け面積を広げることで耕作放棄地も減り、環境にやさしい地域づくりを進めることができる。

コメの流通量が増え、米価が下がり、減反補助金も無くなることを考えると、集落営農法人としての一定以上の作付けの下での認定が必要になる。

グローバル経済に突入した今日この頃、進行中の環太平洋連携協定（TPP）をにらみ、国際競争力を強化することが迫られている。

減反廃止に伴う米価の下落に対し集落全体で論議し、今後の方向を見出していかなければならなくなっている。

1.1.6. まとめ

- (1) 国の農政改革の方向が市場原理に基づく大規模農業の中核農家の育成を目指しているが、小規模農家が生き延びていくためには、集落営農法人を立ち上げ規模拡大を図る中で営農の合理化に向けて努力しなければならない。
- (2) 古里回帰を望む若者たちも少しずつ増しているので、雇用を確保し、地域の魅力づけを工夫する。非農家も含めて農業生産に携わる仕事ができるようにし、地域の人材を減らすことのないように努める。

1.2. 「第2編 沿岸地域の防災まちづくり」のまとめ

わが国は周囲を海に囲まれ、豊かな水産資源に恵まれている。一方、国土を地球的視点から見れば、地震の発生、台風の常襲の進路となっている。津波災害が予測される沿岸集落を対象に、街の継承という持続可能なまちづくりの可能性を探るため、住民意識の構造分析を目的とした。

1.2.1. 研究の舞台となる御豊瀬

御豊瀬地区は浦戸湾の湾口に位置し、高知市の海の玄関となっている。土佐湾に面する桂浜や浦戸大橋を望む景勝地であり、歴史を有するまちである。

なかでも、県内小型底引き網漁船の一大拠点であり、岸壁に沿った集落の中央に港の市場があり、県都のすぐ沖で獲れる魚介類が市民の食を支えている。伝統の漁村文化とその営みが残っている。

1.2.2. アンケートに見る集落の営み

御豊瀬地区に住む人々は、高齢化や漁業の低迷する中で、津波災害を意識しながら暮らしている。こうした危機にある集落に入り、2度にわたりアンケート調査と聞き取り調査を行った。第1回目は2006年10月、第2回目は2011年11月のことで、この間、東日本大震災が発生し、この地震が未曾有の大地震であったため、1回目と2回目では住民の意識の変容が大きかった。

近年の地震・津波に対応するため、2004年、津波防災検討会を立ち上げ、実施訓練等が30

回に達するまでの第1回目の調査研究では、津波の襲来の意識の中で、集落の変容を探るため、聞き取り調査により、次のアンケートから住民の思いを捉えることができた。

- (1) 安心して過ごせる防潮堤の整備から、質問として「防災体制を核とするコミュニティづくり」を設定し、その問いに最も関心の多いものとして「高齢者・生活弱者への要支援づくり」であった。このことは、コミュニティ活動のネットワークを強化することで気づかなかった弱者への手を差し伸べることができるようになったことである。
- (2) 地域の人間関係を温め、古くから守ってきた風致など、まちを美しくするための質問として「伝統的文化を継承する地域環境の保存」を設定し、その問いに最も関心の多いものとして「伝統的な漁業による資源の保護と再生」であった。地域の文化遺産を各種の災害から守る中で、持続的に地域資源を保全しようとする姿が見られる。
- (3) 南海地震も近づいているが、密集木造市街地の建て替え、高台への移転が考えられる中で、質問として「地震と津波災害対策への対応」を設定した。その問いに最も関心の多かったのは「自主防災組織による避難への対応」であったが、どの項目を抽出しても、それぞれ避難を重視したものになっていた。

(1)(2)(3)の全体を通して、集落の今日に至る営みをまとめる。

御豊瀬集落は古来、沿岸漁業のまちとして栄えたが、近年の漁師の高齢化と漁価の低迷により、漁船数が減少し、水揚げ高も減っているが、小型底引き網漁船の基地として存続している。

まち全体を防災空間として捉え、景勝地という地理的条件と歴史的資源の活用と保全に努めている。

多くの住民は、防災施設の構築の上で、若者の回帰の施策をつくり、沿岸漁業の再生を願っている。

1.2.3. アンケートに見る持続的まちづくり

第2編第2章の本研究は、防災、コミュニティ、次世代への継承に関する住民意識の構造分析から、持続的まちづくりへの示唆を得ることを目的とした。

2回目の調査・研究となり、東日本大震災の後のことであり、東海・東南海・南海の連動地震による津波高が懸念されるところであり、前回の研究をさらに細かく、家族の愛着や人間関

係のソーシャル・キャピタルまで分析を深めることにした。

住民意識の分析のまとめは、次のように示唆された。

- (1) 沿岸部の地域や集落では、東日本大震災後、津波災害への不安から、子息や若者の居住希望や期待といった次世代へのまちの継承にあきらめの生じる現象も見られ、人々の生活維持だけでなく、沿岸部の持続的管理の上で重要な社会的課題となる可能性がでてきた。
- (2) 因子分析と共分散構造分析を用いて意識構造を把握した結果は、次世代期待意識と災害不安意識に関連が見られた。愛着や人間関係のソーシャル・キャピタルは、次世代継承への意欲と関連していることが分かった。

1.2.4. まとめ

- (1) 沿岸地域では、特に大津波への「事前復興」に関する合意形成により減災に努めている。災害弱者の救援計画など一層の自主防災活動の強化を図ることにより、失望が消え、沿岸漁業の未来が拓かれていくものとする。
- (2) 防災コミュニティの人々の深層は、次世代継承への期待意識が強く、集落全体を防災空間に見立て、集落の歴史的文化財などの修復にアセット・マネジメントが容易にできるようにする。また、親子の愛着や隣人との互助活動などソーシャル・キャピタルが強いので、次世代継承につながる補償や施策が必要である。
- (3) 次世代継承を期待する人は、避難重視よりむしろ、財産保護、被災者補償、事前復興の取り組みを重視する傾向が示唆された。

1.3. 「第3編 条例に基づくコンパクトなまちづくりのプロファイリングによる分析」のまとめ

戦後の復興は、都市基盤の整備から始まり、経済の成長期を通して、開発の名の下で都市は拡散していった。しかし、都市の量的拡大は、都市経営に大きな負担となり、コンパクトなまちづくりによる見直しの方向へ移ってきた。

まちづくり条例は、まちを整える官・民協働のまちづくりの指針として、多くの中小都市で取り入れられるようになってきた。

「高知市コミュニティ計画」などは、条例を基にしたまちづくりの先端を行っているもので

ある。近年の都市政策と対応する協働のまちづくりをプロファイリングを通して明らかにすることを目的とした。

1.3.1. 研究の舞台となる高知市

高知市は四国の太平洋側の中央に位置し、四国山脈を背に、鏡川の清流沿いに広がった都市である。本市は、県都としての役割を果たしている。

1.3.2. 高知市まちづくり条例

まちづくり条例は、魅力ある地域づくりを行うため、住民参加によるまちづくりの中で行政のコンセンサスを得ながら、相互の対話のプロセスを通じて、地域の将来像を共有し、まちづくりのルールを明らかにするために定める自治体の法制度である。本条例は、現行法制度の不足を補足する規制の強化や望ましい土地利用へ誘導するための機能を有し、さらに、地域社会における住民の合意形成のためのシステムづくりへと、その役割が拡大しつつある。

また、都市に内包される都市空間要素は、都市を特徴づける市街地の景観をはじめ、経済、居住、業務、交通、環境、レクリエーション、賑わい、教育、歴史、文化などが相互に重層する中で、さまざまな活動が展開されている空間を構成するものである。

都市のオープンスペースは、都市空間を代表するところである。また、空間の連続性から見れば、例えば、水辺と緑が一体になってアメニティ空間をつくり、道路と建物が一体になって街路空間が形成され、また、商店街の連続や公園・広場では、賑わい空間が創出される。これらの空間がリンクしあって条例の求める潤いのあるまちづくりを構成することになる。

また、分析からコミュニティ全体を俯瞰すると、それぞれの地区のもつ地域資源によって、重点整備事項に差異が見られる。

また、まちづくりの関心度を都市空間要素とそのまとまりから見ると、「都市基盤」「社会」「環境」という3つの大きな系にまとめることができた。

住民の手により独自のまちづくりを目指す「高知市コミュニティ計画」を基にして考察した本条例は、住民のまちづくりニーズに応えるため、行政との協働による施策の展開を容易にするためのシステムづくりを主要なねらいとした。

1.3.3. プロファイリングによる分析と課題

第2章においては、コミュニティ計画の流れを、M氏の携わってきたプロファイリングから具現化することにした。

まちづくりには、多様な主体の下でさまざまなレベルの参加による推進が挙げられるが、住民主体の力を発揮させるための公的役割、協働の推進と利害調整の円滑化が都市政策の基本的課題である。

市民協働部の責任者であるM氏のプロファイリングによれば、次の視点の指導が具体的にになってきた。

- (1) 民間主体の力を発揮させるため、その支援のために各種ファンドを創設し、活動の円滑化を図ってきた。安定した公的資金による金融支援は何よりも活動の源泉となった。
- (2) 市ではコミュニティ計画の作成にあたり、事前に各地区に入り、地域の資源や課題の調査を行い、課題となる点を把握し、コミュニティ策定会議で協議を重ねてきた。
 - ① 地区の事情により、コミュニティ計画の取り組みが地域の全体のものとして、共有するまでに至っていなかったこと。
 - ② 策定済み計画が、多年の経過により、計画内容の新しい課題に対応しきれなくなっていること。
 - ③ 計画推進のためのリーダーが固定化、担い手不足と同時に市民会議への参加者が高齢化してきたこと。

1.3.4. まとめ

プロファイリングの分析による結果、次の3つの活動が明らかになった。

- (1) 協働の促進と利害関係の調整の円滑化には、公と民の多様な主体が役割・分担し、情報を共有する中で、早い段階での利害関係の調整を行うなど、まちづくり計画の円滑化を図ってきた。
- (2) 多様な主体の協働による「地域内連携協議会」において、多くの主体が都市空間要素の活用を提案しており、その集約と実践的な取り組みの調整に当たってきた。
- (3) 市では、自治体財政の一助となるよう、コミュニティ計画推進会議においても、地区提案の施設等、協議の上、実現可能なものに仕上げ、都市コストの効率化を図る中でコンパ

クトなまちづくりを志向してきた。

これらが喫緊の課題となっているのは「地域コミュニティの再構築」に求められるものであり、各種の地域団体の合意のもとで、新しい地域内での連携・協力の輪を描き、それが繋がるように努力し、「合意形成・相互扶助」となる組織を立ち上げていくことである。それには、地域の現状をよく知り、実態に沿う「無理のないゆるやかな連携」によって「新しい公共」が活動しやすい組織化を目指すべきであると考える。

1.4. 結 論

協働のまちづくりの課題である「高知市コミュニティ計画」が「新しい公共」の概念のもとで各種の主体によって展開されている。

地域の各主体に対して新しい地域モデルを作成し、コミュニティ計画の策定から推進に至る過程を経て、一定のプラットフォーム（発表の場）まで高めることができた。その証として、周辺市町村に発信し、情報を共有する中で、お互いに情報を正のスパイラルに意識づけ醸成していくことができた。コミュニティ計画は、地味な活動であるが、地域のニーズに着実に応えている。

計画を推進していく過程は、コミュニティ軸と共に、この軸を取り巻く、山村軸、漁村軸、防災軸、都市環境（政策）軸などから全方位でプラットフォームを構築するようにイメージしてきた。

それぞれの地域に賦存されている「コモンズ」や「ソーシャル・キャピタル」つまり「社会関係資本」を資源して未来の展望に役立てるようにした。

1.4.1. 中山間地域の活性化について

- (1) 国の農政改革の方向が市場原理に基づく大規模農業の中核農家の育成を目指しているが、小規模農家が生き延びていくためには、集落営農法人を立ち上げ規模拡大を図る中で営農の合理化に向けて努力しなければならない。
- (2) 天賦の宝である山村農地を活用・保全し、地域で暮らす住民の身につけた農地を「コモンズ」（社会的共通資本）と呼んでいるが、これは特定の個人の私有物であるにとどまらず、住民全体の共有財産である。非農家でも借地農業や農産物の加工・販売・流通などに

より付加価値を高める仕事があり、地域活性化の一翼を担っている。

- (3) 古里への回帰を望む若者たちも少しずつ増しているので、雇用を確保し、地域の魅力づけを工夫する。非農家も含めて農業生産に携わる仕事ができるようにし、地域の人材を減らすことのないように努めたい。

1.4.2. 沿岸地域の防災まちづくり

- (1) 沿岸地域では、特に大津波への被害を最小限にとどめるため、生業を大切にし、コミュニティの絆により、集落を守り、「事前復興」に関する合意形成を図るようにする。
- (2) 災害弱者の救援計画では、一層の自主防災活動の強化を図ることにより、失望が消え、沿岸漁業の未来が拓かれていくものとする。
- (3) 浦戸湾を例にとれば、水はきれいで多くの魚が棲み、人々を引きつける景観を有し、昔からの景勝地である。こうした資源は、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）と呼ばれている。防災まちづくりには、強い絆で結ばれた人間関係が特に重要になり、ソーシャル・キャピタルがまちづくりの強い力となっている。
- (4) 防災コミュニティの人々の深層は、次世代継承への期待意識が強く、集落全体を防災空間に見立て、それを取り巻く歴史的文化財などの修復にアセット・マネジメントが容易にできるようにすることが重要である。また、親子の愛着や隣人との互助活動などソーシャル・キャピタルが強いので、次世代継承につながる補償や施策が必要である。住民は、有事の危機を乗り越え、沿岸漁業に夢を馳せている。

1.4.3. 市街化区域のあり方

市街化地域では、人々の価値観が多様化し、農山漁村の真の価値が捉えにくいのが実態である。したがって、都市と農山漁村の間で絶えず「人・モノ・情報」が循環しうる共通社会基盤の構築が求められ、なかでも、情報基盤が最も身近なものになっている。

協働のまちづくりである「コミュニティ計画」に各主体がどうかかわり、新しい地域のモデルを作成していくかが問われている。

まちづくりの実践に、行政から市民サービスを提供するという公設のモデルでは、今後の少子高齢化が進む中での持続可能なまちづくりに課題となってきた。ここにこの計画の果たさな

ければならない重要性がある。

計画策定から推進に至る過程を経て、一定のプラットフォームまで高められると、周辺の市町村（山村・漁村）に発信し、地域と共有しながら、地域からも送信される新しい情報を受け取る。また、近年の国の施策である都市環境、防災などの押しにより、コミュニティ意識が醸成され、お互いに気付かなかった事にも配慮がなされるようになってきた。

その間で、地域の細かい問題点を拾い上げ、市民グループ、企業、NPO、教育機関などの主体と力を合わせて解決する方向が見出しやすくなってきた。

活力ある地域コミュニティを維持するためには、まず楽しく、使命感を持って働くことができ、高齢者も子供も皆のもので役割を持って過ごすことである。地域の人口をこれ以上減らすことなく、若者が回帰しやすい環境をつくり、多世代がバランスよく過ごせるようになれば、地域が安定し、社会関係資本も有効に機能して、強固なまちにすることができる。こうした協働のまちづくりが地域の暮らしを支え、都市と農山漁村の共生を目指す条件づくりとなってきた。

あ と が き

本研究のテーマである「住民主体による地域コミュニティづくりに関する実証的研究」については、都市と農山漁村が情報を共有するなかで交流を深め、各地域のコミュニティづくりの一助とすることにある。それには各人で地域での役割を自覚し、地域への深い思い入れを持つことから始まるのではなかろうか。

都市と農山漁村の共生を目指す条件づくりとして、農山漁村では農林業や漁業という産業面や社会面の過疎・高齢化に対する消極的な観点のみならず、「環境と人間との共生空間」を構築するという積極的な視点に立ち、自らの地域の自然や歴史的・文化的な資源の価値が高まるよう創意・工夫に努める。また、来訪者には植林や間伐、田畑の仕付けや収穫、湾岸での魚釣り等の技術を指導し、体験する喜びに共感を呼ぶようにすることが共生への第一ステージとなる。

また、農山漁村での活動を求めている人々にとっても、受け入れ側の工夫次第で広い範囲のメニューを享受することができ、心身ともにリフレッシュできるようになる。都市と農山漁村を身近なものにするためには、農山漁村を舞台とした森林と棚田、渚を背景とする「自然の恵みの下で過ごすくつろぎや安らぎ」が、広く社会に受け入れられることにより、交流の輪の広がりが「共生と対流」を起こし、活力ある地域社会の実現につながっていくものと考えている。

しかし、近年では、この安らぎとは裏腹に国土の至るところで大きな自然災害が発生している。

今後、発生が予測される東海、東南海、南海の連動地震ではマグニチュード 9.0 クラスが推定されている中で、想定される津波高はこれまで考えられなかった大津波が予測されている。沿岸部の高齢者には巨大地震・津波に対する諦めが広がっているので、地域の自主防災組織では「事前復興」による備えが極めて重要になってきた。有事の備えとして、発災後の復旧、復興への道筋も、地域住民の合意のもとでしっかりしたシナリオが描かれている必要がある。

また、災害に備えて、ハード面の防災施設の構築には限度があり、何よりも、警報が速やかに末端のコミュニティに伝わるシステムづくりが必要で、情報が共有できれば、即座に住民が避難できる態勢づくりが急がれる。

環境や防災について、新しい都市政策では、市街地の規模を適度に保つことにより、自然の大災害に対して再生を容易にするコンパクトシティの方向に進められている。

また、「高知市コミュニティ計画」においても、各種の主体が協働し、「地域内連携協議会」を立ち上げ、コミュニティの再生へと動き出している。

めざす地域社会の共生は、山村、漁村、市街地のいずれからも情報が共有でき、機能的、美観的なことはもちろん、そこで住む人々の英知により、誰もが住んでみたくなるような思いにさせるコンパクトなまちづくりの方向ではなかろうか。

謝辞

終わりにになりましたが、本稿がまとまるまで終始貴重なご指導とご助言を頂戴いたしました徳島大学大学院教授・山中英生、ならびに高知大学名誉教授・山崎堯右両先生に感謝の意を表します。

また、アンケート調査にご協力くださいました

高知市御畳瀬津波防災会副会長・今津静男

高知市御畳瀬津波防災会副会長・坂上高義

高知県大豊町農業委員会委員・下村堯基

高知県大豊町農業委員会委員・門脇正泰

元高知工業高等学校教諭・大野良一

徳島大学大学院生・中嶋悠人

徳島大学大学院生・偉士大恵

上記の方々に心よりお礼を申し上げます。